

A Lei de responsabilidade fiscal e a despesa com pessoal no governo federal

Cleison Faé (UFES) - cleison.fae@reitoria.ufes.br

Luzia Zorzal (UFES) - l.zorzal@terra.com.br

Resumo:

O estudo objetiva explicar as principais mudanças que foram inseridas pela Lei de Responsabilidade Fiscal no gerenciamento das finanças públicas e abordar os instrumentos de planejamento que devem ser utilizados pela Administração Pública para possibilitar que a execução do orçamento público atenda as necessidades da população e para garantir que os recursos públicos sejam aplicados de forma adequada. Descreve os mecanismos de controle e os limites trazidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal que devem ser cumpridos pelas três esferas de poder (federal, estadual e municipal) e pelo Distrito Federal, e principalmente o limite com a despesa com pessoal aplicado ao Governo Federal. Analisa os gastos com pessoal na Administração Pública Federal desde o exercício anterior (1999) ao da publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal até o exercício de 2008, tomando como base o quantitativo de servidores e a Receita Corrente Líquida. A análise realizada demonstra que apesar do aumento significativo com a folha de pagamento gerado pela contratação de novos servidores e estruturas de várias carreiras, o governo federal vem cumprindo os limites fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Palavras-chave: *Gestão Pública. Recursos Públicos. Limites de gasto com pessoal*

Área temática: *Gestão de Custos no Setor Governamental*

A Lei de responsabilidade fiscal e a despesa com pessoal no governo federal

Resumo

O estudo objetiva explicar as principais mudanças que foram inseridas pela Lei de Responsabilidade Fiscal no gerenciamento das finanças públicas e abordar os instrumentos de planejamento que devem ser utilizados pela Administração Pública para possibilitar que a execução do orçamento público atenda as necessidades da população e para garantir que os recursos públicos sejam aplicados de forma adequada. Descreve os mecanismos de controle e os limites trazidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal que devem ser cumpridos pelas três esferas de poder (federal, estadual e municipal) e pelo Distrito Federal, e principalmente o limite com a despesa com pessoal aplicado ao Governo Federal. Analisa os gastos com pessoal na Administração Pública Federal desde o exercício anterior (1999) ao da publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal até o exercício de 2008, tomando como base o quantitativo de servidores e a Receita Corrente Líquida. A análise realizada demonstra que apesar do aumento significativo com a folha de pagamento gerado pela contratação de novos servidores e estruturas de várias carreiras, o governo federal vem cumprindo os limites fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Palavras-chave: Gestão Pública. Recursos Públicos. Limites de gasto com pessoal.

Área Temática: Gestão de Custos no Setor Governamental

1 Introdução

A gestão dos recursos públicos no Brasil, durante muito tempo, segundo a literatura consultada, foi executada de forma ineficiente e inadequada para as necessidades da população, o que contribuiu para o aumento significativo da carga tributária para custear a máquina pública e a diminuição dos investimentos. Essa situação fez com que os déficits públicos aumentassem ano após ano. De acordo com a Cartilha sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal elaborada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2009g, p. 2) este conjunto de fatores:

[...] levou as finanças públicas a uma situação tal, que acabou por limitar atendimento de necessidades fundamentais da população, como saúde, educação, moradia, saneamento, etc, com efeitos indesejáveis sobre sua parcela mais pobre, e que mais sofre os efeitos da ausência de investimentos governamentais nessas áreas.

Dessa forma, normatizar o gerenciamento dos recursos públicos, seria uma maneira de minimizar os problemas. Assim, em maio de 2000 foi submetida à consideração do Presidente da República o Projeto de Lei Complementar (PLC) que regulamentava o art. 163 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo normas gerais das finanças públicas, visando à gestão fiscal responsável e transparente. Um importante passo foi dado na forma de gestão dos recursos públicos, conforme se pode observar nos objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, dispostos no § 1º do Art. 1º:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas 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.

Um dos motivos que justificaram a apresentação do PLC pelos Ministros de Estado do Orçamento e Gestão, da Fazenda e da Previdência e Assistência Social ao Presidente da República foi regulamentar as finanças públicas conforme previsto no art. 163 e 169 da Constituição Federal de 1988.

A Lei Complementar nº 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) publicada no Diário Oficial da União em 05 de maio de 2000, trouxe para a Administração Pública uma nova fase que tem como principal objetivo a implantação de normas voltadas especificamente para a gestão das finanças públicas nas três esferas de poder. Segundo Martins e Nascimento (2008, p. 141) os objetivos fundamentais da LRF são:

“[...] de um lado, o de impedir que os entes políticos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – façam despesas maiores de que o permitem as suas disponibilidades orçamentárias e, de outro, que renunciem a receitas a que fazem jus, em prejuízo das contas públicas [...]”

O acompanhamento dos limites fixados implica na elaboração de diversos demonstrativos e relatórios que de acordo com o Capítulo IX da Lei de Responsabilidade devem ser apresentados aos órgãos de controle e fiscalização e, também, devem estar disponíveis para que a população possa acompanhar a aplicação dos recursos públicos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal ao definir os limites para a despesa com pessoal, além de regulamentar o art. 169 da CF/1988, contribui para uma gestão fiscal responsável, pois segundo Debus (200-, p. 25) os gastos:

[...] com a folha de pagamento de pessoal representam o principal item de despesas de todo o setor público brasileiro. Entre 1996 e 2000, o conjunto dos Estados brasileiros gastou em média, 67% de suas receitas líquidas (receitas disponíveis) com pagamento de pessoal.

Com a vigência da LRF os órgãos públicos que ultrapassarem os limites fixados, precisam reduzir a despesa com pessoal, ou aumentar a arrecadação para permanecerem dentro das regras da LRF.

Segundo dados disponíveis no sítio do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE) no poder executivo são aproximadamente 1.300.000 (um milhão e trezentas mil) pessoas que recebem mensalmente pelos cofres públicos, incluídos os servidores ativos, aposentados, beneficiários de pensão civil, militares, médicos residentes e servidores regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (acesso: em 27 abr. 2009).

Conforme dados disponíveis no Boletim Estatístico de Pessoal divulgado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em fevereiro de 2009, em 2008 a União gastou aproximadamente R\$144 bilhões de reais para pagamento de pessoal do poder executivo, legislativo e judiciário.

Com a Lei de Responsabilidade Fiscal, diversos parâmetros e limites foram estabelecidos, tendo como principal objetivo assegurar o equilíbrio econômico e financeiro

dos entes da federação, tendo ainda como meta dar aos administradores públicos, condições para colocarem em prática seus programas e ações de governo, prestando serviços para a população com qualidade e eficiência. Isto ocorre porque ao contrário do setor privado que busca lucro financeiro, o setor público busca alcançar um lucro social e, de acordo com Andrade (2006, p. 26)

[...] é bom deixar claro que se deve entender “serviços públicos” como o conjunto de atividades e bens que são exercidos ou postos à disposição da coletividade (população), visando abranger e proporcionar maior grau de bem estar social (lucro social) ou da prosperidade pública nas áreas de saúde, saneamento, educação, distribuição de rendas etc. [...].

2 A contabilidade pública

Dentre os vários ramos da contabilidade tem-se a contabilidade aplicada ao setor público, que segundo Andrade (2006, p. 30) utiliza,

[...] seu patrimônio, em razão de objetivos sociais pretendidos, independentemente da geração de recursos ou resultados financeiros ou econômicos e, sim, intrinsecamente, preocupada com resultados sociais que beneficiem toda a população ou grande parte dela. [...].

A função da contabilidade pública é possibilitar aos administradores o gerenciamento e aplicação dos recursos públicos por intermédio dos registros dos eventos orçamentários, financeiros e patrimoniais. Segundo Jund (2006, p. 440) a contabilidade pública tem como finalidade:

[...] fornecer aos usuários da Administração Pública dados sobre: a organização e execução dos orçamentos; normas para registro das entradas de receitas; normas para registro dos desembolsos de despesas; registro, controle e acompanhamento das variações do patrimônio do Estado; normas para prestação de contas dos responsáveis por bens e valores; normas para prestação de contas do governo; controle de custos e eficiência do setor público.

Até o ano de 1986 a Administração Pública Federal enfrentava uma série de problemas que dificultavam o gerenciamento dos recursos públicos de forma adequada. Enumera-se a seguir os principais entraves, segundo informações disponíveis no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2009i):

- Emprego de métodos rudimentares e inadequados de trabalho, onde, na maioria dos casos, os controles de disponibilidades orçamentárias e financeiras eram exercidos sobre registros manuais;
- Falta de informações gerenciais em todos os níveis da Administração Pública e utilização da Contabilidade como mero instrumento de registros formais;
- Defasagem na escrituração contábil de pelo menos, 45 dias entre o encerramento do mês e o levantamento das demonstrações Orçamentárias, Financeiras e Patrimoniais, inviabilizando o uso das informações para fins gerenciais;

- Inconsistência dos dados utilizados em razão da diversidade de fontes de informações e das várias interpretações sobre cada conceito, comprometendo o processo de tomada de decisões;
- Despreparo técnico de parte do funcionalismo público, que desconhecia técnicas mais modernas de administração financeira e ainda concebia a contabilidade como mera ferramenta para o atendimento de aspectos formais da gestão dos recursos públicos;
- Inexistência de mecanismos eficientes que pudessem evitar o desvio de recursos públicos e permitissem a atribuição de responsabilidades aos maus gestores;
- Estoque ocioso de moeda dificultando a administração de caixa, decorrente da existência de inúmeras contas bancárias, no âmbito do Governo Federal. Em cada Unidade havia uma conta bancária para cada despesa. Exemplo: Conta Bancária para Material Permanente, Conta bancária para Pessoal, conta bancária para Material de Consumo, etc.

Esse conjunto de problemas dificultava o controle gerencial e o correto planejamento das contas públicas. Para buscar solucionar esses problemas e ainda possibilitar a execução do orçamento unificado a partir de 1987, foi criada em 1986 a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) vinculada ao Ministério da Fazenda.

Em setembro de 2000, o governo federal criou o Sistema de Contabilidade Federal que confere à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, a condição de Órgão Central do Sistema de Contabilidade Federal. A STN além dos demais órgãos normativos tem como objetivo criar e normalizar os aspectos contábeis, orçamentários e patrimoniais a serem utilizados pelos órgãos da Administração Pública Federal.

Para assegurar que todas as exigências e limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal fossem cumpridos, foi publicada a Lei nº 10.028 de outubro de 2000, conhecida como Lei de Crimes Fiscais, que trata das responsabilidades dos gestores públicos, que serão penalizados em caso de não cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Com a Lei de Responsabilidade Fiscal a contabilidade pública se modernizou e se tornou uma importante fonte de informações para o controle dos recursos públicos. Segundo Nunes (2002, p. 37):

A administração burocrática tradicional, que buscava cumprir requisitos legais, não é suficiente para atender às expectativas dos cidadãos em relação à oferta de bens e serviços públicos. Na realidade atual, é preciso buscar meios legais que permitam a administração gerencial o alcance dos resultados pretendidos.

O cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal busca trazer o equilíbrio permanente das contas públicas. Dessa forma os administradores públicos somente poderão gastar o que realmente arrecadam. A respeito das responsabilidades dos orçamentos governamentais, Nunes (2002, p. 13) afirma que:

[...] a Lei de Responsabilidade Fiscal cria condições para que o orçamento tenha o papel que ele de fato deve ter numa sociedade democrática: o de peça de controle do gasto público e de definição das prioridades da sociedade, em termos de determinação do volume e do destino dos gastos. Isso só é possível se assegurarmos, em um orçamento realista, o equilíbrio entre receitas e despesas bem como os meios para o financiamento dos gastos.

A contabilidade pública registra e controla todos os lançamentos que interferem no patrimônio público decorrentes da execução orçamentária. Nesse contexto é de grande importância que o processo de elaboração dos planos e orçamentos utilizados na administração pública seja executado de forma planejada. O processo de elaboração do planejamento público precisa ter a participação e a colaboração de todos os órgãos que compõem a administração pública, pois de acordo com Andrade (2006, p. 26):

O processo de planejamento não pode ser tolhido ou moldado para determinada esfera de governo ou órgão governamental. Cada um tem sua maneira e suas realidades são distintas. Cabe aos responsáveis pelo planejamento estudar e mensurar a realidade de cada órgão ou departamento e, aí sim, montar o planejamento a ser seguido.

Na administração pública existem três mecanismos de planejamento que são de iniciativa do Poder Executivo: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que estão estabelecidos no artigo 165 da Constituição Federal de 1988, e que devem ser elaborados e executados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios bem como suas autarquias e entidades. De acordo com Jund (2006, p. 89) a Constituição Federal de 1988:

[...] optou por um modelo fortemente centralizado, a partir da constatação de que havia uma excessiva fragmentação orçamentária, inclusive com importantes programações e despesas inteiramente (previdência social, por exemplo) fora das leis de meios, sem a observância, portanto, do princípio da universalidade.

Esses mecanismos são instrumentos de planejamento que visam determinar com clareza as metas e as prioridades da administração pública. A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê também a participação da população na elaboração do orçamento, por intermédio do orçamento participativo. Segundo Khair (2001, p. 93):

O orçamento participativo dá oportunidade ao governo de expor sua situação financeira, seus problemas operacionais, seus planos e prioridades e propicia à população apresentar suas reivindicações. É dessa interação que deve sair a proposta orçamentária.

O primeiro mecanismo de planejamento que deve ser elaborado é o PPA. Nele devem estar incluídos todos os programas a serem implantados pela administração pública, num período de quatro anos, com início no exercício financeiro seguinte ao da posse e término no primeiro exercício financeiro do próximo mandato. É considerado, portanto, um mecanismo de curto prazo.

O PPA engloba as metas, os objetivos e estabelece as diretrizes para os programas que visam atender ao bem comum e buscar solucionar problemas ou necessidades da população, bem como promover o crescimento econômico do país. Deve definir com clareza as prioridades e metas bem como os resultados esperados pela Administração Pública. Com o PPA aprovado o Poder Executivo elabora a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que engloba os programas que deverão ser colocados em prática no ano seguinte ao da sua aprovação, norteando ainda a elaboração da Lei Orçamentária Anual.

A LDO deve abordar as metas e prioridades do governo, de acordo com cada programa. Vale ressaltar que os programas beneficiados devem estar contidos no PPA. Também deverão constar na LDO as alterações previstas na legislação tributária e as políticas

de aplicação das agências oficiais de fomento. Com a LRF a LDO tornou-se um importante instrumento balizador para a Administração Pública, conforme afirma Jund (2006, p. 103):

[...] a LDO obteve maior relevância para o efetivo planejamento das ações de Governo, constituindo-se no instrumento mais importante no planejamento do comportamento das finanças públicas, e verdadeiro norteador da elaboração do Orçamento [...]

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO passou a destacar: o equilíbrio entre receitas e despesas; os critérios e forma de limitação de empenho a fim de garantir que as metas de resultado primário e nominal, bem como a recondução da dívida possam ser alcançadas; normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos e demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas, tornando-se assim um importante mecanismo de planejamento para a administração pública.

Após a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO passou a ter novas atribuições de ordem econômica. Essa mudança pode ser verificada com a exigência dos Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais, que devem integrar a LDO. O Anexo de Metas Fiscais de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal deve funcionar como um parâmetro no controle de execução das contas públicas, estabelecendo as metas anuais em valores correntes e constantes, para as receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública para o exercício a que se referir e para os dois exercícios seguintes.

O Anexo de Riscos Fiscais incluirá a avaliação dos passivos contingentes que poderão provocar um desequilíbrio nas contas públicas. Este anexo também deverá apresentar as medidas a serem tomadas, caso a execução se confirme. Segundo Andrade (2006, p. 57) “[...] para a elaboração desse anexo, será necessária a avaliação do que é incerto ou eventual, devendo para isso basear-se em ocorrências anteriores e experiências, tais como calamidades públicas, demandas judiciais etc. [...]”.

A LOA mais conhecida como orçamento público, tem a função de direcionar a administração pública para que esta possa concretizar e realizar todos os programas e ações que estiverem englobados no orçamento. O tipo de orçamento utilizado no Brasil atualmente é o misto, onde a elaboração e execução são responsabilidades do Poder Executivo, enquanto a votação e controle competem ao Poder Legislativo. Por meio do orçamento o governo busca estipular a destinação de recursos, a distribuição de rendas e a manter a estabilidade econômica, tornando-se desta forma uma peça fundamental para o planejamento da administração pública.

Vale ressaltar que de acordo com o artigo 167 da Constituição Federal de 1988 é vedado o início de programas ou projetos que não estejam devidamente autorizados na LOA. Portanto, é de grande importância fazer um planejamento eficaz e de acordo com as prioridades existentes ao elaborar a Lei Orçamentária Anual. A LOA deve englobar o orçamento fiscal, o orçamento de investimentos e o orçamento da seguridade social, ambos em uma única Lei respeitando assim o princípio da unidade.

3 Execução orçamentária e financeira

As contas públicas dos entes da Federação do Brasil nas últimas décadas foram marcadas pelos aumentos excessivos dos déficits públicos. Os administradores contraíam

despesas sem a respectiva contrapartida, ou seja, as receitas necessárias para cobrir tais despesas, o que resultou no aumento do endividamento advindo de empréstimos junto a instituições financeiras ou por meio de operações de Antecipação de Receita Orçamentária entre outras (NUNES, 2002).

Segundo Jund (2006, p. 366):

[...] a fase da execução orçamentária e financeira poderá transformar em realidade, ou não, ao longo do exercício financeiro, por meio da efetiva arrecadação das receitas e da consequente realização das despesas, todo o planejamento elaborado pelos titulares do Poder Executivo e aprovado pelo Poder Legislativo.

A partir da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal a administração pública não pode se limitar a fazer uma programação de execução orçamentária somente para o exercício atual. É preciso fazer programações financeiras para os exercícios subsequentes, visando principalmente, manter o equilíbrio das contas públicas. A execução orçamentária é uma das etapas do ciclo orçamentário. A efetiva arrecadação das receitas e o desembolso para pagamento das despesas é a execução orçamentária e financeira. Para Jund (2006, p. 369),

O processo de programação da execução orçamentária deve ser realizado e cercado de muita cautela, pois a execução da despesa fixada na Lei orçamentária envolve a constituição de obrigações que deverão ser pagas no futuro.

Com a Lei de Responsabilidade Fiscal o administrador público não pode criar despesas que ultrapassem exercícios futuros ou até mandatos sem que haja receita para cobrir tais despesas. Essas limitações visam manter o equilíbrio das contas públicas, caso contrário o resultado seria o aumento da carga tributária ou o aumento das dívidas públicas ou ainda o corte de recursos para áreas essenciais. Conforme Khair, (2000, p. 28)

A Lei de Responsabilidade Fiscal impõe assim, sérias restrições às despesas não previstas, fazendo com que o Executivo faça uma proposta orçamentária mais cuidadosa e realista. O ordenador de despesa passa a assumir maior responsabilidade, pois terá de declarar que o aumento de despesa foi previsto na Lei Orçamentária Anual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Plano Plurianual, bem como responder por tal afirmação.

Torna-se imprescindível planejar e controlar toda a movimentação financeira das contas públicas, para respeitar os limites estabelecidos e atingir as metas pré-determinadas. Todo o acompanhamento em torno da execução orçamentária e financeira busca evitar que ao final do mandato, os administradores deixem de herança para seu sucessor dívidas e a máquina administrativa paralisada, ficando impossibilitado de executar seu programa de governo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal com o objetivo de proporcionar o equilíbrio das contas públicas trouxe a obrigatoriedade da demonstração do impacto orçamentário-financeiro, quando houver aumento de despesa. O administrador público com o advento da LRF, para realizar despesas, deve atender o disposto no art. 16 da referida Lei:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Foi inserida na gestão dos recursos públicos “[...] a necessidade de superávit da execução orçamentária introduzido como requisito obrigatório pela LRF, estimulando o gestor a arrecadar o máximo possível e, em contrapartida, economizar também ao máximo, a fim de atender as exigências fiscais” (JUND, 2006, p. 379).

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal tornou-se mais difícil a contratação de despesas de caráter continuado. São consideradas como despesas obrigatórias de caráter continuado aquelas originadas através de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que determine para o ente a obrigação legal de sua execução para um período superior a dois exercícios. Ao contratar despesa de caráter continuado “[...] torna-se necessária a demonstração de onde deverão sair os recursos financeiros que possam suprir a dotação orçamentária dela decorrente” (MARTINS; NASCIMENTO, 2008, p. 135).

Para esses autores o que se busca é redesenhar o modelo econômico brasileiro, por meio de mudanças no regime fiscal. Essas mudanças permitirão alcançar o tão almejado equilíbrio das contas públicas o que implica dizer que, doravante o Estado não pode gastar mais do que arrecada e “[...] com um Estado mais financeiramente equilibrado é o fim do Estado populista, que desvia os pleitos setoriais de outras esferas, sendo a economia a mais marcante delas, para a política” (MARTINS; NASCIMENTO, 2008, p. 362).

Ao criar ou aumentar despesas obrigatórias de caráter continuado tornou-se obrigatória a apresentação das estimativas de impacto orçamentário-financeiro, bem como formas de compensação. O objetivo do mecanismo de compensação é evitar que após a geração da despesa ocorra o desequilíbrio das contas públicas, e conseqüentemente o aumento dos déficits públicos.

Tornou-se ainda mais evidente a necessidade de planejamento adequado e que possibilite ao Estado desempenhar o seu principal papel que é atender as demandas da sociedade, prestando serviços de qualidade. Nesse sentido Martins e Nascimento (2008, p. 129) afirmam:

Se é certo que ao Estado cabe assegurar a satisfação das necessidades essenciais da coletividade, não menos verdade é que o gasto para a consecução desse desiderato tem caráter obrigatório, sendo da sua estrutura a continuidade. Afinal, o Estado não pode furtar-se ao cumprimento de sua missão constitucional de provedor das demandas sociais cada vez mais reclamadas.

4 Despesa com pessoal

A Constituição Federal, em seu art. 169, estabeleceu que a despesa de pessoal ativo e inativo, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios teria limites estabelecidos em Lei Complementar. Com a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal os governantes estão obrigados a seguir os limites estabelecidos. O manual Técnico de Demonstrativos Fiscais editado pela Secretaria do Tesouro Nacional e válido para o exercício de 2009, assim define a Despesa com Pessoal na administração pública:

O conceito de despesa com pessoal não depende da natureza do vínculo empregatício. Assim, as despesas com servidores, independentemente do regime de

trabalho a que estejam submetidos, integram a despesa total com pessoal e compõem o cálculo do limite de gasto com pessoal. Assim, consideram-se incluídos tanto servidores efetivos, como cargos em comissão, celetistas, empregados públicos e agentes políticos. Esse também é o caso dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias quer tenham sido contratados por meio de processo seletivo público ou não (BRASIL, 2009e, p. 11).

Segundo Debus (200-, p. 25),

Os gastos com a folha de pagamento de pessoal representam o principal item de despesas de todo o setor público brasileiro. Entre 1996 e 2000, o conjunto dos Estados brasileiros gastou em média, 67% de suas receitas líquidas (receitas disponíveis) com pagamento de pessoal.

As despesas a serem computadas na Despesa Total com Pessoal, considerando a definição disposta na LRF serão: as decorrentes de pagamento dos servidores públicos ativos (civis e militares) independente do vínculo com a administração, de servidores inativos, beneficiários de pensão civil e dos ocupantes de cargos eletivos, funções ou empregos, civis, militares e membros do poder.

A despesa total com pessoal será apurada somando-se a despesa realizada no mês em referência com as despesas dos onze meses imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência e não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, conforme dispõem a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu art. 19:

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, 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, a seguir discriminados:

- I - União: 50% (cinquenta por cento);
- II - Estados: 60% (sessenta por cento);
- III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

A Lei de crimes fiscais dispõe que o Chefe de Poder poderá responder por delito contra as finanças públicas, caso deixe de providenciar a redução do excesso de gastos com pessoal no prazo fixado na lei. A despesa sempre deve seguir regras dispostas na Lei de Responsabilidade Fiscal, dispondo os quantitativos e as origens, conforme destaca Khair (2001, p. 54):

Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total e sem o atendimento das exigências a que estão submetidas as despesas obrigatórias de caráter continuado.

5 Despesa com pessoal no governo federal

Dados disponíveis no sítio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) apresentam o total gasto pelo Governo Federal para pagamento dos servidores (civis e militares) incluindo ativos, aposentados, beneficiários de pensão civil e contratos temporários.

Quando se analisa o total gasto para pagamento desses servidores, verifica-se que houve um aumento em torno de 166%, passando de R\$ 51 bilhões em 1999 para R\$ 144

bilhões em 2008. O gráfico 1 demonstra o comportamento da despesa com pessoal no governo federal tomando-se como base o ano anterior à publicação da LRF até o ano de 2008:

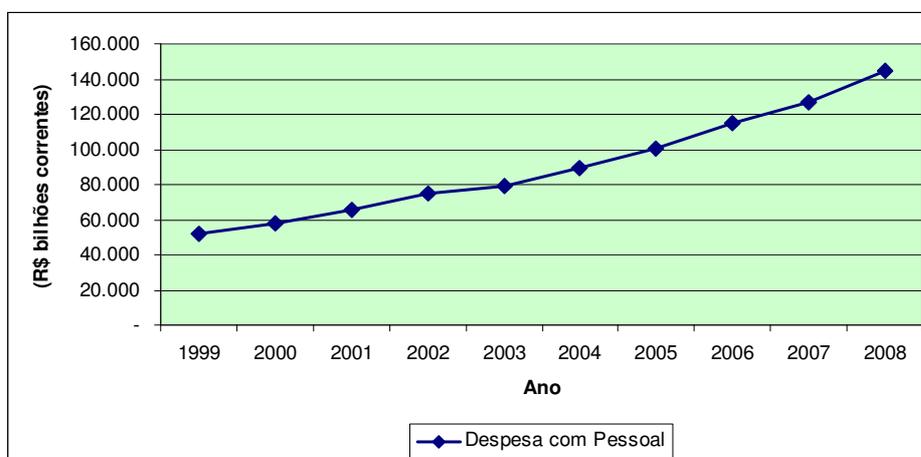


Gráfico 1: Despesa anual com pessoal da União (valores nominais).

Verifica-se que a referida despesa aumentou consideravelmente ao longo dos últimos anos. Esses aumentos são caracterizados pelo aumento inerente às particularidades de cada categoria e carreira do serviço público federal, pela contratação de novos servidores e, principalmente, pelas mudanças realizadas a partir do ano de 2003. Destaca-se ainda a criação de novas carreiras e a reestruturação das tabelas salariais de diversas categorias. Ressalta-se ainda que nesse período foram concedidos para os servidores públicos federais apenas dois reajustes lineares mais expressivos, em 2002 o aumento foi de 3,5% e em 2003 de 1%.

Em 2008, foram editadas duas Medidas Provisórias que concederam aumentos salariais à grande maioria dos servidores públicos federais. A Medida Provisória nº 431, de 14 de maio de 2008, convertida na Lei nº 11.784 de 22 de setembro de 2008 reestruturou as carreiras e remunerações de aproximadamente 780 mil servidores. Já a MP nº 441, de 29 de agosto de 2008, convertida na Lei nº 11.709, de 02 de fevereiro de 2009, reestruturou as tabelas salariais de 27 carreiras da administração pública federal.

Outro dado que mostra a origem do aumento da despesa com pessoal no governo federal é o quantitativo de servidores. Em 1999, ano anterior à publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, o número de servidores no poder executivo federal era de 497.125, em 2008 foram contabilizados 539.235 servidores civis.

Nesse período, como consequência dos inúmeros concursos autorizados e realizados pela Administração Pública Federal houve um aumento de aproximadamente 8% no número de servidores que trabalham em órgãos que compõem o Poder Executivo Federal. No gráfico 2 pode-se observar a evolução do quadro de servidores no período de 1999 a 2008:

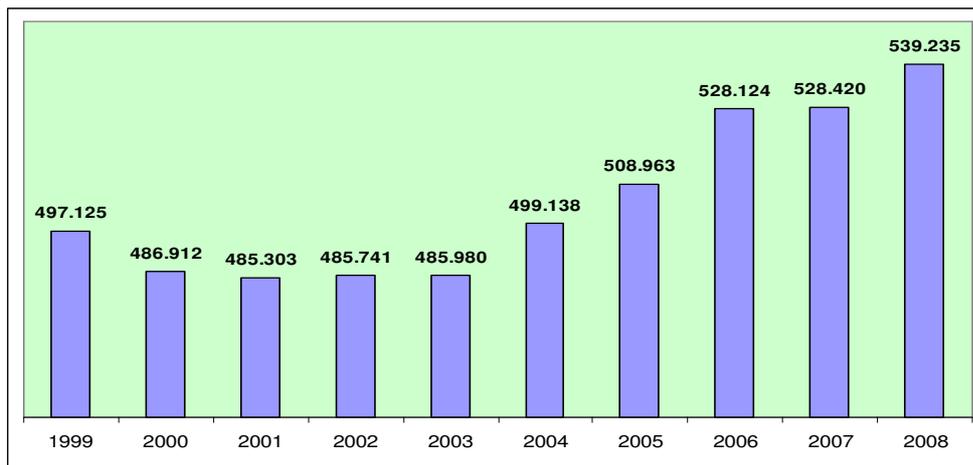


Gráfico 2: Número de servidores Públicos Federais Civis Ativos do Poder Executivo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, trouxe para o governo federal o limite de até 50% da receita corrente líquida (RCL), para pagamento da despesa de pessoal. Na esfera federal quando se compara a despesa de pessoal e a Receita Corrente Líquida no período de 2001 a 2007 conforme demonstrado no gráfico 3, verifica-se que apesar do aumento da despesa com pessoal ter sido significativo o aumento da Receita Corrente Líquida foi ainda maior.

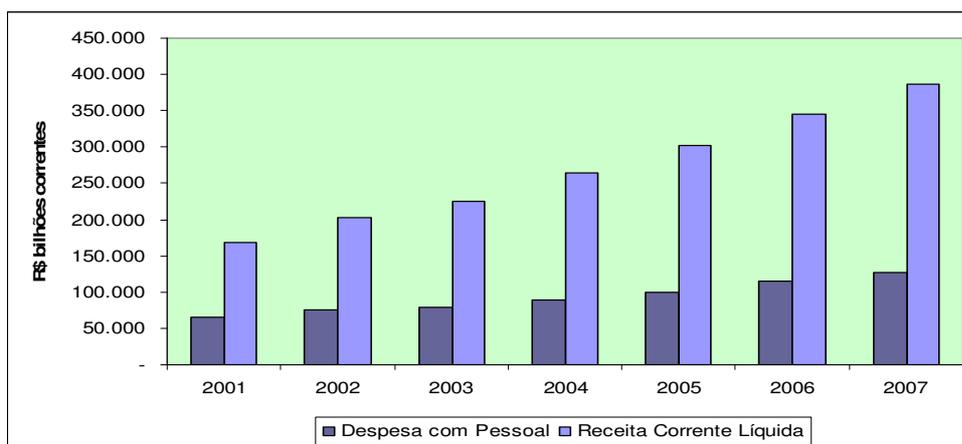


Gráfico 3: Relação Despesa com Pessoal e Receita Corrente Líquida (valores nominais)

Como a Lei de Responsabilidade Fiscal traz o limite que pode ser gasto em percentual, no gráfico 4 verifica-se como os valores acima se comportaram em termos de percentual da receita corrente líquida gasto para pagamento da despesa com pessoal, no período de 2001 a 2008.

Ao analisar-se o gráfico 4 verifica-se que entre os anos de 2001 e 2002 houve um aumento do percentual gasto no pagamento das despesas com pessoal. A partir de 2003 houve uma queda na relação despesa com pessoal / receita corrente líquida. Em 2008 o percentual voltou a crescer. Apesar do aumento, no governo federal o limite para a despesa com pessoal está dentro do previsto na LRF.

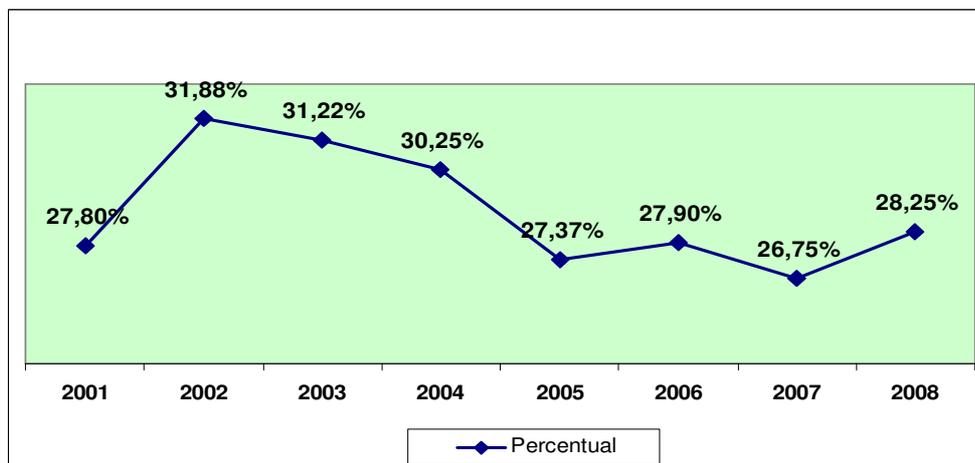


Gráfico 4: Percentual da Receita Corrente Líquida *versus* gasto com Pessoal.

Ressalta-se, entretanto que as alterações nas tabelas remuneratórias previstas para serem implantadas em 2009, 2010 e 2011 dependem da existência de disponibilidade orçamentária e financeira. Essa condicionante está disposta no art. 322 da Lei nº 11. 907, de 02 de fevereiro de 2009, conforme a seguir:

Art. 322. A implementação dos efeitos financeiros decorrentes da criação de vantagens, das alterações de vencimentos, subsídios e remunerações e das reestruturações de Carreiras ou cargos instituídas por meio de leis ou medidas provisórias até 31 de dezembro de 2008 nos exercícios de 2009, 2010 e 2011 fica condicionada à existência de disponibilidade orçamentária e financeira para a realização da despesa, conforme estimativa feita nos termos do [art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), no momento do encaminhamento das respectivas proposições legislativas.

§ 1º A demonstração da existência de disponibilidade orçamentária e financeira de que trata o caput deste artigo caberá aos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, a ser efetuada por meio do relatório de que trata o [art. 52 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), até 60 (sessenta) dias antes do início dos efeitos financeiros referidos no caput deste artigo.

§ 2º O comportamento da receita corrente líquida e as medidas adotadas para o cumprimento das metas de resultados fiscais no período considerado poderão ensejar a antecipação ou a postergação da data de início dos efeitos financeiros referidos no caput deste artigo, em cada exercício financeiro.

6 Conclusão

A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe para a Administração Pública uma nova forma de administrar: não se pode gastar mais do que é arrecadado. Para contrair despesas de caráter continuado o administrador público precisa informar a fonte de recursos que irão possibilitar que o pagamento seja efetuado.

Outro aspecto de grande importância observado na LRF é a fixação de requisitos para a renúncia de receita, procedimento mais conhecido como a concessão de “incentivos fiscais”. Os entes públicos precisam arrecadar todas as receitas próprias explorando ao máximo sua capacidade de arrecadação para manter a máquina pública, com o objetivo de eliminar a dependência com o governo federal.

Em relação aos limites fixados para a despesa com pessoal na Lei de Responsabilidade Fiscal, o objetivo é possibilitar que os administradores públicos passem a gastar o dinheiro público na prestação de serviços públicos de qualidade para a sociedade, afinal essa é a função do Estado.

Quando se analisa a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal no Governo Federal, pode-se dizer que em relação ao limite para a despesa com pessoal a Lei vem sendo cumprida. Mesmo com o aumento significativo da referida despesa, conforme pode ser observado no período de 1999 a 2008, existe uma margem considerável na relação com a Receita Corrente Líquida, conforme demonstrado no gráfico 4.

Ressalta-se, entretanto, que na análise da despesa com pessoal foram considerados os valores nominais efetivamente gastos pelo Governo. Dessa forma não é possível afirmar que os aumentos concedidos pelo Governo aos servidores acompanharam os índices da inflação no mesmo período. Essa é uma questão que pode ser estudada em pesquisas futuras.

No que se refere à transparência, no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional estão disponíveis diversos relatórios para qualquer cidadão que deseje conhecer como o Governo Federal gasta os recursos arrecadados. No entanto esses relatórios, para serem entendidos, exigem do cidadão um certo conhecimento técnico.

Entretanto, há muito ainda a se fazer para que o Estado Brasileiro possa efetivamente exercer sua função de fornecer serviços públicos de qualidade. Desde a conscientização por parte dos governantes de que o dinheiro público é gerado pelo povo e deve retornar para o povo, até a conscientização da sociedade de que ela precisa passar a acompanhar e fiscalizar o trabalho dos governantes de forma contínua e formalmente organizada.

A Lei de Responsabilidade Fiscal deu um passo importante neste sentido, quando trouxe para a Administração Pública o orçamento participativo, a fixação de limites e regras para determinados gastos e tornou obrigatória a divulgação de diversos relatórios. A Lei de Crimes Fiscais também tem um papel de grande importância, pois agora os que cometerem infrações contra as finanças públicas sofrerão as penalidades cabíveis.

Referências

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade pública na gestão municipal: novos métodos após a LC nº 101/00 e as classificações contábeis advindas da SOF e STN**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp101.htm> >. Acesso em: 19 jan. 2009a.

BRASIL. **Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000**. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10028.htm >. Acesso em: 17 fev. 2009b.

BRASIL. **Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008.** Disponível em: <http://planalto.gov.br/ccvil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11784.htm> Acesso em: 02 abr. 2009c.

BRASIL. **Lei nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009.** Disponível em: <http://planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11907.htm>. Acesso em: 02 abr. 2009d.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual técnico de demonstrativos fiscais aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios.** Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2008. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/MTDF1_VolumeIII.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2009e.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. **Boletim estatístico de pessoal.** Brasília; v. 13 n. 154, fev. 2009. Disponível em: <http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_08/Bol150_out2008.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2009f.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. **Cartilha sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal.** Brasília; Disponível em: <http://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/legislacao/lei_resp_fiscal/CARTILHA.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2009g.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. **Tabela de remuneração dos servidores públicos federais.** Brasília, vol. 44, ago. 2008. Disponível em: <http://www.servidor.gov.br/publicacao/tabela_remuneracao/tab_remuneracao/tab_remuneracao/tab_rem_08/tab_44_ago2008.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2009h.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **A história do SIAFI.** Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/siafi/index_conheca_siafi.asp> Acesso em: 04 mar. 2009i.

DEBUS, Edson Ronaldo Nascimento Ivo. **Lei Complementar nº 101/2000: entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal.** 2. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, [200-].

JUND, Sérgio. **Administração, orçamento e contabilidade pública: teoria e 830 questões.** 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

KHAIR, Amir Antônio. **Lei de Responsabilidade Fiscal: guia de orientação para as prefeituras.** Brasília: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão; BNDES, 2000.

KHAIR, Amir Antônio. **Gestão fiscal responsável simples municipal: guia de orientação para as prefeituras.** Brasília: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão; BNDES, 2001.

MARTINS, I. G. S.; NASCIMENTO, C. V. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

NUNES, Selene Peres (Org.). **Programa nacional de treinamento: Lei de Responsabilidade Fiscal.** 2. ed. Brasília: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão; BNDES; CEF, 2002.