



UFRJ

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

Graduação em Ciências Contábeis

Gerson Nascimento Roque

**A GESTÃO DA DESPESA COM PESSOAL DA PREFEITURA DO RIO DE
JANEIRO À LUZ DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

Uma análise entre os anos de 2010 a 2020

Orientadora: Prof.^a Márcia Maria Oliveira Revoredo

Rio de Janeiro

2021

Gerson Nascimento Roque

**A GESTÃO DA DESPESA COM PESSOAL DA PREFEITURA DO RIO DE
JANEIRO À LUZ DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**
Uma análise entre os anos de 2010 a 2020

Monografia apresentada à Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de bacharel em Ciências Contábeis.

Orientadora: Prof.^a Márcia Maria Oliveira Revoredo

Rio de Janeiro
2021

Gerson Nascimento Roque

**A GESTÃO DA DESPESA COM PESSOAL DA PREFEITURA DO RIO DE
JANEIRO À LUZ DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

Uma análise entre os anos de 2010 a 2020

Monografia apresentada à Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de bacharel em Ciências Contábeis.

Orientadora: Prof.^a Márcia Maria Oliveira Revoredo

Aprovado (a) em: 29/10/2021

Banca Examinadora:

**Prof^a Márcia Maria Oliveira Revoredo
Prof^o Wagner de Castro Carvalho Rosa
Prof^o Fábio Mathias**

Dedico este trabalho a todos que, de alguma forma, me incentivam a lutar pelos meus sonhos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, ao grande privilégio que é viver. Apesar de muita coisa, isso aqui é muito bom.

Agradeço à minha mãe por ter dado carinho quando precisei e por ter endurecido quando necessário. Agradeço todo voto de confiança dado e ao incentivo depositado em quase tudo que me proponho a fazer.

Agradeço ao meu pai, grande incentivador da minha educação desde os primórdios. Se não fosse por ele, nada disso seria possível.

Agradeço aos meus familiares, em especial minha tia Régia Margareth — minha segunda mãe.

Agradeço aos meus primos e tios por todo carinho, troca e cumplicidade.

Agradeço ao maior amor da minha vida, minha querida avó, que deixou um legado de amor incondicional à sua família e de muita solidariedade.

Agradeço aos meus amigos dos colégios onde estudei, do bairro onde moro, da universidade e da vida. Com vocês tudo é mais leve e prazeroso. Aos mais próximos, que me reservo ao direito de não citar nominalmente para não cometer injustiças, mas que sabem que são: vocês são parte fundamental disso tudo.

Agradeço, imensamente, à minha namorada. Figura que faz tudo ficar mais leve e dona de um coração gigante. Obrigado por acreditar em mim mais do que eu mesmo. Que privilégio é ter você.

Agradeço ao meu sogro Guilherme por todos os conselhos, incentivo e troca. Agradeço a minha sogra Lília por todo carinho. Seres excepcionais que tenho o privilégio de conviver nos últimos tempos.

Agradeço aos bons exemplos que tive pra me inspirar. Agradeço, também, aos maus exemplos que me ensinaram o que não quero ser. Agradeço aos que já passaram, aos que aqui estão e aos que ainda virão. Agradeço a quem acreditou e até aos que, porventura, desacreditaram.

Obrigado a todos vocês. Eu não chegaria até aqui sozinho.

“Podemos sorrir, nada mais nos impede.”

(Jorge Aragão e Acyr Marques)

RESUMO

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) é considerada um marco na gestão do orçamento público no Brasil. Criada para enfrentar um cenário de predominante déficit público, dívida, elevado gasto com pessoal e inadequado volume de despesas em relação às receitas disponíveis, a lei tem como principal objetivo inserir princípios norteadores das finanças públicas a fim de estabelecer a transparência e o equilíbrio fiscal. Um dos principais aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal é a imposição de limites para os gastos com pessoal. Nesse contexto, o objetivo dessa monografia é realizar uma análise do comportamento dos gastos com pessoal – ativo, inativo e terceirizados – da prefeitura do Rio de Janeiro, entre os anos de 2010 a 2020, à luz dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal e eventuais implicações. O estudo mostrou que o município do Rio de Janeiro esteve dentro dos limites de comprometimento da Receita Corrente Líquida com Despesa Total de Pessoal entre o primeiro quadrimestre de 2010 até o segundo quadrimestre de 2016. A partir de então, a apuração quadrimestral dos limites esteve sempre acima, ao menos, do limite de alerta. O destaque fica para o ano de 2017, que o limite prudencial foi ultrapassado por mais de três quadrimestres consecutivos e que incorreu em penalizações ao poder executivo municipal por esse fato. No último trimestre de 2019 a apuração ficou acima do limite máximo imposto pela lei e assim se manteve até o fim do ano de 2020, marcado pela excepcionalidade da pandemia de COVID-19 e dispensado das obrigações originais e sanções previstas pela lei em decorrência da decretação do estado de calamidade pública. Os dados foram coletados através dos documentos contábeis e anexos provenientes da Lei de Responsabilidade Fiscal disponibilizados pelo portal da transparência do município do Rio de Janeiro/RJ e pelo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro, o SICONFI. Os dados foram tabulados no Excel e as análises dos dados foram apresentadas em gráficos, quadros e tabelas.

Palavras-chave: Gastos com Pessoal. Lei de Responsabilidade Fiscal. Rio de Janeiro.

ABSTRACT

The Fiscal Responsibility Law (Complementary Law nº 101/2000) is considered a milestone in the management of the public budget in Brazil. Created to face a situation of predominant public deficit, debt, high personnel expenses and inadequate volume of expenditures in relation to available revenues, the law's main objective is to introduce guiding principles for public finances in order to establish transparency and fiscal balance. One of the main aspects of the Fiscal Responsibility Law is the imposition of limits on personnel expenses. In this context, the objective of this monograph is to carry out an analysis of the behavior of spending on personnel - active, inactive and outsourced - of the city of Rio de Janeiro, between 2010 and 2020, in light of the limits provided for in the Fiscal Responsibility Law and possible implications. The study showed that the municipality of Rio de Janeiro was within the limits of commitment of Net Current Revenue with Total Personnel Expenditure between the first four-month period of 2010 and the second four-month period of 2016. Since then, the four-monthly calculation of limits has always been above at least the alert threshold. The highlight is 2017, when the prudential limit was exceeded for more than three consecutive four months and which incurred penalties to the municipal executive power for this fact. In the last quarter of 2019, the calculation was above the maximum limit imposed by law and remained so until the end of 2020, marked by the exceptionality of the COVID-19 pandemic and exempted from the original obligations and sanctions provided for by law as a result of the decree of public calamity. Data were collected through accounting documents and annexes from the Fiscal Responsibility Law provided by the transparency portal of the municipality of Rio de Janeiro/RJ and by the Accounting and Fiscal Information System of the Brazilian Public Sector, SICONFI. Data were tabulated in Excel and data analyzes were presented in graphs, charts and tables.

Keywords: Fiscal Responsibility Law. Personnel Expenses. Rio de Janeiro.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	12
2.1. Despesa com Pessoal	14
2.1.1. Limites para o comprometimento da Receita da Corrente Líquida	15
2.1.2. Do controle da Despesa com Pessoal e sanções por descumprimento	17
2.2. Receita Corrente Líquida	20
2.2.1. Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e Relatório de Gestão Fiscal (RGF)	22
3. ANÁLISE DA DESPESA COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO NO PERÍODO DE 2010 A 2020	25
3.1. Metodologia	25
3.2. Contextualização sobre o Município do Rio de Janeiro	25
3.3. Da Apuração dos limites legais	26
3.4. Receita Corrente Líquida no período	31
3.5. Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo do município do Rio de Janeiro no período	32
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÃO	36
REFERÊNCIAS	38

1 INTRODUÇÃO

Segundo Fanuck (1986), um Estado moderno caracteriza-se por assumir a tarefa de estimular a satisfação e as necessidades coletivas. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, teve por intenção primordial constituir a República Federativa do Brasil em Estado Democrático e Social de Direito para além da política do termo, estabelecendo uma verdadeira estrutura jurídica pautada em princípios garantidores de direitos fundamentais e de normas próprias de um Estado de bem-estar social, conforme seu preâmbulo:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil. (BRASIL, 1988)

Para tal, faz-se imperativo a presença do poder do Estado e de seus agentes nos três níveis da administração pública (Municípios, Estados e União) através dos três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário).

Ao promover direitos sociais e individuais, liberdade, segurança e bem estar espera-se que a Administração Pública firme compromisso com o contribuinte e com a saudável e correta alocação dos recursos públicos, uma vez que a promoção de tais direitos tem como decorrência a geração de despesas que comprometem parcela significativa do orçamento de diferentes entes federativos.

A Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foi editada, promulgada e sancionada na direção de estabelecer princípios norteadores, regras e normas sobre as finanças públicas e a gestão fiscal de Municípios, Estados, Distrito Federal e União. Além do cunho disciplinador, a referida lei estabelece uma série de mecanismos e obrigações que exigem o maior controle, planejamento e transparência na gestão dos recursos públicos.

É oportuno destacar, também, que se impõe o desafio de não tornar o serviço público fraco ou pouco atuante na tentativa de conduzir política fiscal equilibrada, indo na contramão do que prevê o ordenamento constitucional. Segundo Zulmir Breda (2000), deve-se encarar o caráter disciplinador da LRF e a cultura da responsabilidade fiscal como meio para o equilíbrio e a sustentabilidade das contas públicas. Dessa maneira, criam-se condições para a continuidade de investimentos e para expansão dos serviços providos pelo Estado, principalmente aos mais necessitados. Ademais, vale ressaltar a importância do caráter disciplinador da referida lei a Estados e Municípios, que podem afetar significativamente a qualidade do serviço público de sua competência com uma condução negligente da política fiscal, uma vez que não dispõem de todos os instrumentos de endividamento que dispõe a União.

Responsável pelo comprometimento de parcela significativa do orçamento de Municípios, Estados e União, a gestão da despesa com pessoal foi disciplinada nos termos da LRF através dos artigos 19 e 20, onde se estabelece limites e parâmetros a serem observados, obedecidos e demonstrados no Relatório de Gestão Fiscal em seu Anexo 1, e que serão explorados minuciosamente no decorrer do presente trabalho. Nesses artigos é determinado que o limite de gastos com despesa total de pessoal em relação à receita corrente líquida é de 60% em Estados e Municípios, e 50% para a União. Além dos limites, existem os intralimites para os poderes, que na esfera municipal é de 6% (seis por cento) para o Poder Legislativo mais o Tribunal de Contas Municipal (quando houver) e de 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Poder Executivo.

Nesse sentido, destacar-se-á no presente trabalho a análise do comportamento da despesa com pessoal do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro entre os anos de 2015 e 2020, verificando se o município cumpriu os limites estabelecidos pela LRF. Diante da relevância evidente do tema, analisar os gastos com pessoal do município do Rio de Janeiro, em especial no período escolhido, se mostra pertinente e atual, principalmente considerando os eventos ocorridos de atraso no pagamento do funcionalismo municipal e a rejeição de contas por parte do Tribunal de Contas do Município.

Como objetivo específico, essa monografia pretende: a) identificar e descrever a evolução das Despesas com Pessoal e seus principais elementos; b) identificar e descrever a evolução da

Receita Corrente Líquida; e c) avaliar o comportamento do indicador Despesa Líquida com Pessoal/Receita Corrente Líquida.

Além do já exposto, pretende-se, também, contribuir para a publicidade, compreensão, acompanhamento e avaliação da condução da política fiscal e da gestão orçamentária do município do Rio de Janeiro, tornando este estudo, de alguma forma, fonte de conhecimento para os que necessitam de alguma informação. Especificamente, contribui-se para a análise da gestão da despesa com pessoal do município na última década, objeto significativo no montante das despesas correntes.

2 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei Complementar nº 101/00 — a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal — estabelece normas de finanças públicas voltadas para o fortalecimento da responsabilidade fiscal. De acordo com Franciele Magalhães (2017), a Lei de Responsabilidade Fiscal nasce fruto do insucesso das Leis Camata I e II (Leis Complementares nº 82/95 e 96/99, respectivamente) no intuito de disciplinar a gestão fiscal e fixar limites de despesas dos entes públicos. Fez-se imperativo a edição da referida lei pois o cenário predominante na administração pública brasileira era de déficit fiscal generalizado e desarranjo na gestão das receitas e despesas primárias, além da carência de dados confiáveis sobre a execução orçamentária e financeira dos governos. Entende-se, inclusive, que houve demora na elaboração de lei complementar sobre o tema, uma vez que o Fundo Monetário Internacional já orientava desde o início da década de 90 que países que enfrentavam dificuldades no equilíbrio entre receitas e despesas se ajustassem através da edição de uma lei de responsabilidade fiscal, necessidade que se entendeu de maneira consensual à época. Essa demora contribuiu, por certo, para a construção do cenário problemático descrito.

Seguindo a recomendação do Fundo Monetário Internacional, em 1994 a Nova Zelândia foi o primeiro país a aprovar uma lei nesse sentido, de onde adotou-se o Relatório de Gestão Fiscal, e que serviu de forte inspiração para a LRF. Além da Nova Zelândia, serviram como referencial para a elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo Nascimento e Debus (2002), o *Budget Enforcement Act* dos Estados Unidos, aliado ao princípio de “*accountability*”, de onde tomou-se o modelo que exige a limitação da despesa para garantir limites e metas orçamentárias, a compensação da renúncia de receitas e das novas despesas obrigatórias de reprodução continuada.; o Tratado de Maastricht, da União Europeia, que definia critérios para verificação da sustentação financeira de cada governo, com uma comissão que monitora o orçamento e o estoque da dívida para identificar desvios, com a adoção de metas e punições por descumprimento; e o *Fiscal Transparency* do Fundo Monetário Internacional, que tem como principais características a transparência dos atos dentro do setor público, o planejamento na elaboração da documentação orçamentária — especificando os objetivos da política fiscal, estrutura macroeconômica, políticas

orçamentárias e riscos fiscais — além da publicidade, prestação de contas e elaboração de relatórios fiscais.

Diante de todo esse contexto que a lei surge para complementar o que prevê a Constituição Federal de 1988 na forma de Lei Complementar. O artigo 1º da LRF, além de estabelecer normas de finanças públicas voltadas para o fortalecimento da responsabilidade fiscal, também procura definir o que se entende como “responsabilidade na gestão fiscal” fixando os seguintes postulados:

ação planejada e transparente; prevenção de riscos e correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas; garantia de equilíbrio nas contas, via cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, com limites e condições para a renúncia de receita e a geração de despesas com pessoal, seguridade, dívida, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar (DEBUS; NASCIMENTO, 2002, p. 10)

Segundo Nascimento e Debus (2002, p. 5), a LRF vem atender à prescrição do artigo 163 da Constituição Federal de 1988, cuja redação é a seguinte:

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.

Além do artigo 163, a LRF atende, também, a prescrição do artigo 250 da Constituição nos seguintes termos:

Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desse fundo. (BRASIL, 1988)

Por fim, segundo Nascimento e Debus (2002), a LRF atende o artigo 169 da Carta Magna, que determina o estabelecimento de limites para as despesas com pessoal ativo e inativo e

pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, tema que se dedica o presente trabalho no decorrer dos demais capítulos.

2.1 Despesa com Pessoal

Segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais do Tesouro Nacional (Secretaria do Tesouro Nacional, 2020) para o ano de 2021, despesa total com pessoal compreende o somatório dos gastos do Ente da Federação com ativos, inativos e pensionistas (despesa bruta com pessoal), deduzidos alguns itens exaustivamente explicitados pela própria LRF (despesas deduzidas).

Na intenção da plena compreensão do que se entende como despesa com pessoal, faz-se imperiosa a observação de alguns em artigos da LRF. O *caput* do artigo 18 versa que:

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. (BRASIL, 2000)

Assim como para fins de apuração do cumprimento dos limites impostos pela referida lei, deve-se deduzir o que estabelece a redação do artigo 19 em seu parágrafo 1º:

§ 1o Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II - relativas a incentivos à demissão voluntária;

III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6o do art. 57 da Constituição;

IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2o do art. 18;

V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional no 19;

VI - com inativos e pensionistas, ainda que pagas por intermédio de unidade gestora única ou fundo previsto no art. 249 da Constituição Federal, quanto à parcela custeada por recursos provenientes:

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o § 9o do art. 201 da Constituição;

c) de transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência, na forma definida pelo órgão do Poder Executivo federal responsável pela orientação, pela supervisão e pelo acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos. (BRASIL, 2000)

Vale destacar também o tratamento dado aos contratos de terceirização de mão de obra: quando empregada em atividade-fim da instituição, ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal, serão incluídas no cálculo da despesa com pessoal por força do §1o do artigo 18 da LRF.

Diante da conjugação dos artigos expostos, é possível constatar a intenção do legislador em de limitar o crescimento desordenado da despesa com pessoal e de conceituar claramente o que se entende por despesa com pessoal, abrangendo, inclusive, eventuais contratos de terceirização de mão de obra que viesse a maquiagem o real montante da despesa

2.1.1 Limites para o comprometimento da Receita da Corrente Líquida

A despesa com pessoal ativo, inativo e pensionista de cada ente federativo, no período de apuração, não poderá exceder percentuais da Receita Corrente Líquida previstos na LRF. Deve-se respeitar, também, a repartição desses limites por cada poder. O esquema abaixo apresenta os limites máximos de cada ente federativo e as repartições para os poderes Legislativo, Executivo, Judiciário e Ministério Público.:

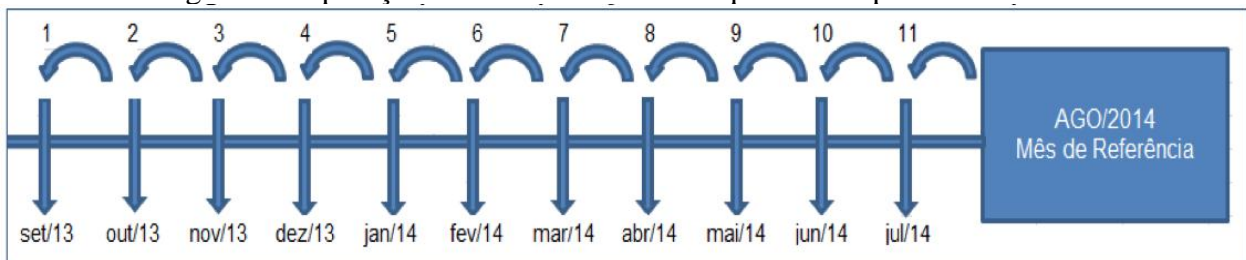
Quadro 1 – Limite Máximo do Comprometimento da RCL com Despesa de Pessoal

Ente Federativo	Limites
União – 50%	Legislativo – 2,5% Judiciário – 6% Executivo – 40,9% Ministério Público – 0,6%
Estados – 60%	Legislativo – 3% Judiciário – 6% Executivo – 49% Ministério Público – 2%
Municípios – 60%	Legislativo – 6% Executivo 54%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos artigos 19 e 20 da LRF

Assim como o somatório das despesas, a apuração da Receita Corrente Líquida é realizada considerando o mês de referência juntamente com os onze imediatamente anteriores, desconsiderado duplicidades. O esquema a seguir ilustra como o cálculo é composto:

Figura 1 – Apuração da Receita Corrente Líquida e Despesa com Pessoal



(FRANCIELE CARRA, 2015)

Figueiredo e Nóbrega (2011, p. 65) destaca ainda o seguinte fato:

A lei institui o chamado *exercício fiscal móvel* que obriga o ente a ter controle permanente da aferição da sua RCL. Outro ponto importante é que a RCL não é escritural, ou seja, só são levadas em consideração as receitas que de fato adentrarem os cofres públicos.

Além do disposto no Quadro 1, a LRF prevê os limites intermediários ao limite máximo do comprometimento da RCL com despesas com pessoal. A redação do artigo 22 da LRF prevê que o limite prudencial corresponde a 95% do limite máximo e o artigo 59, em seu parágrafo 1º,

estabelece que o limite de alerta corresponde a 90% do limite máximo. Estabelecendo como parâmetro a Receita Corrente Líquida, os limites se dão conforme esquema abaixo:

Quadro 2 – Repartição de Limites da LRF

Ente Federativo	Poder / Órgão	Limites		
		Máximo	Prudencial	Alerta
União	Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União	2,50%	2,38%	2,25%
	Poder Judiciário	6,00%	5,70%	5,40%
	Poder Executivo	40,90%	38,86%	36,81%
	Ministério Público da União	0,60%	0,57%	0,54%
Estados	Poder Legislativo, incluído Tribunal de Contas do Estado	3,00%	2,85%	2,70%
	Poder Judiciário	6,00%	5,70%	5,40%
	Poder Executivo	49,00%	46,55%	44,10%
	Ministério Público dos Estados	2,00%	1,90%	1,80%
Municípios	Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver	6,00%	5,70%	5,40%
	Poder Executivo	54,00%	51,30%	48,60%

Fonte: Elaborado pelo autor com base na LRF..

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 (2002, 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. O não cumprimento dos parâmetros estabelecidos na lei implicam em sanções e restrições na condução da administração pública, conforme elencado no parágrafo a seguir.

2.1.2 Do controle da Despesa com Pessoal e sanções por descumprimento

A LRF, em seus artigos 21, 22 e 23, estabelece normas de controle e sanções pelo descumprimento dos limites legais da despesa total com pessoal. Tais características visam criar mecanismos eficazes no controle da despesa com pessoal. Por sua vez, o artigo 59, §1º, inciso II, traz a seguinte redação acerca do que se denomina como limite de alerta:

§1o Os Tribunais de Contas alertarão os poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

I [...]

II – que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite. (BRASIL, 2000)

Na ausência de Tribunal de Contas para repartição da função, fica a cargo do Poder Legislativo e ao sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público a fiscalização da gestão fiscal.

Por sua vez, o artigo 22 prevê as seguintes vedações ao poder ou órgão que ultrapassar o limite prudencial de comprometimento da Receita Corrente Líquida com despesa de pessoal:

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. (BRASIL, 2000)

Tais medidas são aplicáveis enquanto o ente ultrapassar os limites legais estabelecidos, a serem observadas quadrimestralmente conforme esquema de apuração apresentado na Figura 1— ou a cada semestre em municípios com população abaixo de 50.000 habitantes. Em relação ao limite máximo estabelecido, o *caput* do artigo 23 estabelece que o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes a apuração, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do artigo 169 da Constituição:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

[...]

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; (Incluído pela Emenda Constitucional no 19, de 1998)

II - exoneração dos servidores não estáveis. (Incluído pela Emenda Constitucional no 19, de 1998)

§ 4o Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal. (Incluído pela Emenda Constitucional no 19, de 1998). (BRASIL, 1988)

O artigo 23 da LRF, em seu § 1º, demonstra, ainda, aspectos da lei que visam garantir possibilidades para redução da despesa total com pessoal sem que haja a necessidade de adoção de medida extrema prevista no texto constitucional:

§ 1o No caso do inciso I do § 3o do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. (Vide ADIN 2.238-5)

O Poder ou Órgão não alcançando a redução no prazo estabelecido, fica determinada as seguintes sanções:

Art. 23

[...]

§ 3o Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal. (BRASIL, 2000)

Estas restrições aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou Órgão. Dentre as sanções por descumprimento do limite legal e não adequação no prazo estabelecido, além do que é estabelecido pela LRF em seu artigo 23, a Constituição Federal prevê o seguinte tratamento referente ao repasse de verbas:

Art. 169

[...]

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites. (BRASIL, 1988)

O Manual Básico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2000, p. 31) destaca as seguintes circunstâncias em que há flexibilização do que prevê a LRF:

O prazo de adaptação, de 8 meses, não correrá quando declarada calamidade pública reconhecida pela Assembleia Legislativa (art. 65, I, LRF). Já, em caso de baixo crescimento do PIB – Produto Interno Bruto, o prazo dobra, salta para 16 meses. Baixo crescimento, segundo art. 66, L.C. 101, são taxas inferiores a 1% havidas na economia nacional, regional ou estadual, nos quatro últimos trimestres.

Ao considerar os aspectos mencionados, fica evidente a preocupação do legislador em criar mecanismo eficaz no controle da evolução da despesa total com pessoal que apresente, ao mesmo tempo, capacidade de adaptar-se às circunstâncias de excepcionalidade e antever situações peculiares.

2.2 Receita Corrente Líquida

A Receita Corrente Líquida tem papel fundamental na Lei de Responsabilidade Fiscal. É parâmetro ao avaliar o comportamento da despesa total com pessoal, endividamento, gastos previdenciários, entre outros. A LRF define a Receita Corrente Líquida e sua composição da seguinte maneira:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

[...]

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos: (BRASIL, 2000)

O artigo 2º da LRF estabelece, ainda, o método de apuração da Receita Corrente Líquida, conforme destacado abaixo e exemplificado na Figura 1:

§ 3o A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

O Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional para o ano de 2021 (2020, p. 203) expõe o conceito a seguir, preservando a definição da Lei de Responsabilidade Fiscal, acerca da RCL:

No caso do RCL, cabe ao ente da Federação apresentar o seu valor consolidado que servirá de parâmetro para os limites. Nessa consolidação, deverão ser excluídas as duplicidades, as quais não se confundem com as deduções¹, que devem inicialmente integrar a receita corrente bruta.

Portanto, as receitas intraorçamentárias² deverão ser excluídas do cálculo por caracterizarem duplicidades, uma vez que representam operações entre entidades integrantes do mesmo orçamento fiscal e da seguridade social. Ou seja, as receitas intraorçamentárias não poderão ser computadas nas linhas referentes às receitas correntes brutas e também não poderão ser deduzidas. Nesse contexto, a contribuição patronal para o Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS, por configurar uma duplicidade, não será computada na linha Contribuições e não será deduzida. Por outro lado, a contribuição dos servidores para o RPPS será computada na linha Contribuições e será deduzida.

O inciso IV do artigo 2º da LRF elenca, também, deduções que se aplicam a Receita Corrente Bruta para composição da Receita Corrente Líquida. Veja-se:

[...]

- a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;
- b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;
- c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9o do art. 201 da Constituição.

§ 1o Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência de Lei Complementar no 874, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 605 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2o Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1o do art. 19.

§ 3o A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades. (BRASIL, 2000)

¹ LRF, art. 2º, IV e §§1º, 2º e 3º.

² Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) 8ª Edição “operações intraorçamentárias são aquelas realizadas entre órgãos e demais entidades da Administração Pública integrantes do Orçamento Fiscal e do Orçamento da Seguridade Social (OFSS) do mesmo ente federativo; por isso, não representam novas entradas de recursos nos cofres públicos do ente, mas apenas remanejamento de receitas entre seus órgãos.”

Além das transferências constitucionais ou legais entre entes — contexto em que se insere transferências financeiras relativas à arrecadação de ICMS, IPI, bem como a cota-parte da CIDE — tem-se como particularidades na composição da Receita Corrente Líquida, de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, e que merece especial atenção o seguinte, de acordo com o ente federativo:

Na União, no Distrito Federal, nos Estados e nos Municípios devem, ainda, ser deduzidas:

- a) a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência⁴⁷; e
- b) as receitas provenientes da compensação financeira entre os diversos regimes de previdência, na contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana. É imprescindível, para tanto, que as referidas receitas estejam adequadamente contabilizadas em contas próprias que as identifiquem.

Na União, serão também deduzidas:

- a) as contribuições sociais para a seguridade social do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
- b) as contribuições sociais para a seguridade social do trabalhador e dos demais segurados da previdência social; e
- c) a arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social – PIS e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP.

Nos Estados e Municípios serão também computados os valores pagos e recebidos em decorrência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, estabelecido no art. 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição [...].

O presente trabalho se dedicará a analisar o comprometimento da Receita Corrente Líquida com despesa total com pessoal do município do Rio de Janeiro e suas nuances e, diante desse fato, a compreensão do que a legislação entende como tal faz-se imperioso.

2.2.1 Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e Relatório de Gestão Fiscal (RGF)

O Relatório Resumido de Execução Orçamentária tem como objetivo, segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional (Secretaria do Tesouro Nacional, 2020) para 2021, evidenciar de forma simplificada, e em um único demonstrativo, as execuções orçamentária e de restos a pagar a apuração dos limites mínimos constitucionalmente estabelecidos de aplicação em saúde e educação, a apuração do limite máximo constitucionalmente permitido

para contratação de operações de crédito, as projeções atuariais dos Regimes de Previdência bem como suas receitas e despesas, o valor da Receita Corrente Líquida, o cumprimento das metas de resultado nominal e primário estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da LDO e a aplicação da receita de capital derivada da alienação de ativos.

Além dos objetivos explicitados, o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional (Secretaria do Tesouro Nacional, 2020) para 2021 prevê que o RREO deverá conter em sua composição informações simplificadas do Balanço Orçamentário, e dos demonstrativos das despesas por função e subfunção, da receita corrente líquida, das receitas e despesas previdenciárias, dos resultados primário e nominal, dos restos a pagar por Poder e Órgão, das despesas com ações típicas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, das receitas de operações de crédito e despesas de capital, da projeção atuarial do regime de previdência, da receita de alienação de ativos e aplicação dos recursos, das despesas com ações e serviços públicos de saúde e das despesas de caráter continuado derivadas de parceria público-privada.

Sua publicação deverá obedecer ao previsto no § 3º, do artigo 165, da Constituição da República:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido de execução orçamentária. (BRASIL, 1988)

A frequência e periodicidade na divulgação do relatório dá maior transparência e permite que a sociedade possa acompanhar e fiscalizar de que modo a gestão orçamentária é conduzida. Por sua vez, o Relatório de Gestão Fiscal deverá ser publicado até o trigésimo dia após o encerramento do período a que corresponder, sendo a elaboração realizada ao final de cada quadrimestre. De acordo com o artigo 55 da LRF o relatório deverá conter:

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 consolidada 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 da disponibilidade 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.

§ 1o O relatório dos titulares dos órgãos mencionados nos incisos II, III e IV do art. 54 conterá apenas as informações relativas à alínea a do inciso I, e os documentos referidos nos incisos II e III. (BRASIL, 2000)

O não cumprimento da divulgação do relatório no período estabelecido impedirá, até que a situação seja regularizada, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária. (Brasil, 2000)

Ambos relatórios buscam fortalecer o controle das contas públicas, o acompanhamento e, principalmente, a publicidade dos atos dos entes públicos na gestão dos recursos do contribuinte e do patrimônio do Estado.

3 ANÁLISE DA DESPESA COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO NO PERÍODO DE 2010 A 2020

3.1 Metodologia

No presente capítulo foram analisados os dados referentes a despesa com pessoal do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro entre 2010 a 2020 à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os saldos referentes a despesa com pessoal e a receita corrente líquida, parâmetro adotado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, foram coletados junto ao SICONFI, sistema de informações contábeis e fiscal do setor público brasileiro que reúne, desde 2015, declarações da federação. Para o período de 2010 a 2014, anteriores ao SICONFI, os dados foram coletados através do Relatório de Gestão Fiscal e do Relatório Resumido de Execução Orçamentária de cada ano. Esses dados foram tabulados em Excel e apresentados em gráficos e tabelas ao decorrer do presente capítulo.

Por se tratar de uma análise com amplitude temporal de dez anos e com o intuito de aprimorar a compreensão das informações, os valores apresentados são, além do nominal, corrigidos pelo IGP-DI divulgado pela Fundação Getúlio Vargas do primeiro mês do ano de referência até dezembro de 2020. A não correção monetária dos saldos poderia contribuir para conclusões imprecisas e análises equivocadas que não retratariam a realidade dos fatos. O índice de correção escolhido é aplicado no cálculo das contas do Governo, inclusive o PIB, e por esse fato foi preterido entre os demais. Os valores foram atualizados até 31 de dezembro de 2020.

3.2 Contextualização sobre o município do Rio de Janeiro

O município do Rio de Janeiro está localizado na região Sudeste do Brasil e é a capital do estado de mesmo nome. Apresenta uma área total de 1.200.329 km² e tem população estimada em 6.755.561 habitantes, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2021).

Ainda segundo o IBGE (2010), o município apresenta Índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM) de 0,799. Com esse saldo, o município fica acima do observado para o país no mesmo ano.

O PIB per capita é de R\$ 54.426,08 para o ano de 2018 e a mortalidade infantil, em 2019, ficou em 12,15 óbitos por mil nascidos vivos (IBGE).

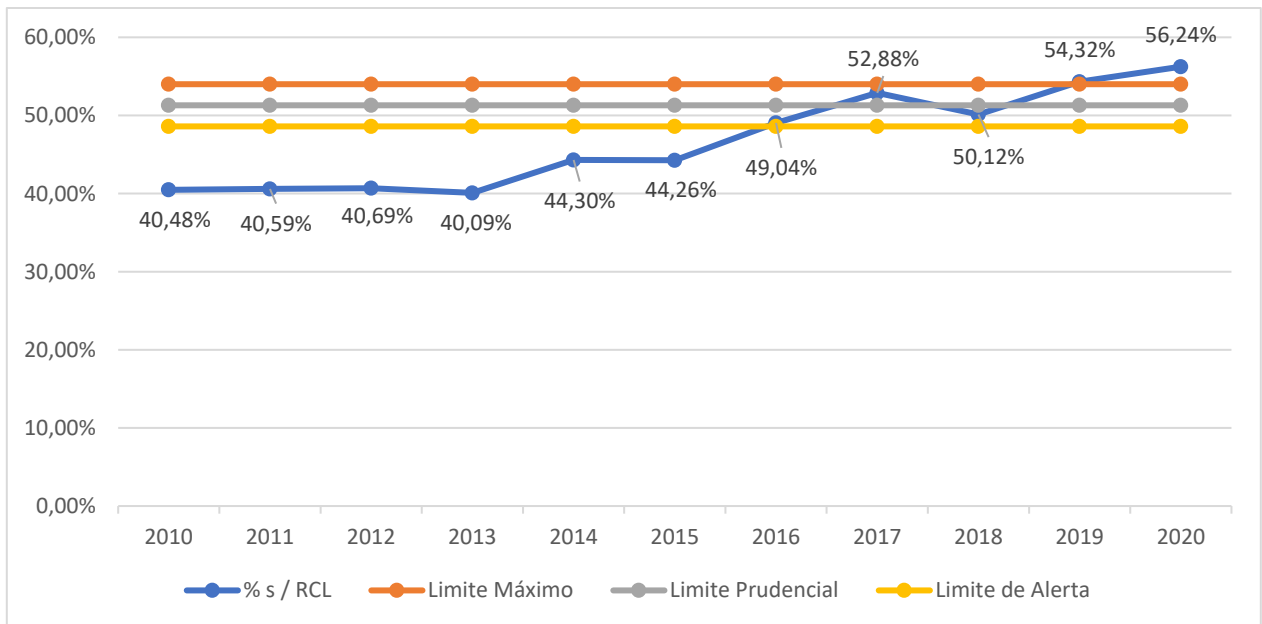
Diante do que foi exposto e com alguma apuração, é possível concluir que o município do Rio de Janeiro apresenta quadro de desenvolvimento social relevante se comparado aos demais municípios do país. Dessa forma, olhar para a gestão dos recursos públicos com responsabilidade é fundamental para garantir avanços e proporcionar uma cidade melhor para as futuras gerações.

3.3 Da apuração dos limites legais

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece em seus artigos 19 e 20 quais os limites de comprometimento da Receita Corrente Líquida com Despesa de Pessoal. Fica fixado ao Poder Executivo municipal que o limite de comprometimento do denominador com Despesa de Pessoal é de 54%. Os limites prudencial e máximo foram fixados em 51,30% e 48,60%, respectivamente. A apuração é realizada quadrimestralmente e considera o mês de referência somado aos onze meses anteriores e, como citado anteriormente ao decorrer do presente trabalho, o poder tem até dois quadrimestres subsequentes ao apurado para se enquadrar de eventual superação do limite prudencial ou máximo, ambos que preveem sanções por descumprimento.

O Gráfico 2 apresenta o desempenho no cumprimento dos limites previstos na LRF ao final de cada ano entre 2010 e 2020.

Gráfico 2 – Desempenho percentual da Despesa com Pessoal sobre a RCL (%)



Fonte: SICONFI

Diante dos dados apresentados no gráfico e considerando o montante apurado ao final do ano, nota-se que a Despesa com Pessoal do Poder Executivo do município do Rio de Janeiro permaneceu abaixo de todos os limites impostos pela LRF de 2010 a 2015.

Por sua vez, a razão entre a Despesa com Pessoal do Poder Executivo e a Receita Corrente Líquida esteve acima do limite de alerta ao final do ano de 2016.

Ao final do ano de 2017, pela primeira vez no período analisado, o desempenho percentual da Despesa com Pessoal em relação a RCL ficou acima do limite prudencial, o que implica em restrições ao município caso não se enquadre nos limites dentro do período previsto³, o que ocorreu.

Em 2018 há uma melhora e o indicador sai do limite prudencial e volta a ficar acima, apenas, do limite de alerta. Entretanto, o que se vê nos anos posteriores é o movimento contrário ao observado em 2018.

³ Subcapítulo 2.1.2 – Do controle da Despesa com Pessoal e sanções por descumprimento.

Em 2019 e 2020 a Despesa com Pessoal em relação à RCL ultrapassa, pela primeira vez na janela temporal, o limite máximo estabelecido pela LRF e finalizam sendo os dois últimos anos do período analisado os piores na gestão do indicador — ressaltado, mais uma vez, o fato do enfrentamento da pandemia da COVID-19 afetar significativamente as contas públicas em todos os níveis de governo e a flexibilização das obrigações em decorrência do estado de calamidade pública.

Na apuração quadrimestral do cumprimento do limite, conforme previsto na LRF e divulgado através do anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal, observa-se o seguinte comportamento:

Tabela 3 – Desempenho Percentual DTP/RCL por quadrimestre

Período	DTP/RCL %	Limites	Gestão
1ºQ 2010	45,01%	-	Eduardo Paes
2ºQ 2010	42,38%	-	Eduardo Paes
2ºQ 2010	40,48%	-	Eduardo Paes
1ºQ 2011	41,60%	-	Eduardo Paes
2ºQ 2011	44,74%	-	Eduardo Paes
2ºQ 2011	40,59%	-	Eduardo Paes
1ºQ 2012	41,65%	-	Eduardo Paes
2ºQ 2012	41,13%	-	Eduardo Paes
3ºQ 2012	40,69%	-	Eduardo Paes
1ºQ 2013	39,78%	-	Eduardo Paes
2ºQ 2013	39,15%	-	Eduardo Paes
3ºQ 2013	40,09%	-	Eduardo Paes
1ºQ 2014	41,02%	-	Eduardo Paes
2ºQ 2014	44,49%	-	Eduardo Paes
3ºQ 2014	44,30%	-	Eduardo Paes
1ºQ 2015	47,62%	-	Eduardo Paes
2ºQ 2015	45,00%	-	Eduardo Paes
3ºQ 2015	44,26%	-	Eduardo Paes
1ºQ 2016	44,94%	-	Eduardo Paes
2ºQ 2016	45,53%	-	Eduardo Paes
3ºQ 2016	49,04%	Limite de Alerta	Eduardo Paes
1ºQ 2017	51,85%	Limite Prudencial	Marcelo Crivella
2ºQ 2017	53,41%	Limite Prudencial	Marcelo Crivella

Período	DTP/RCL %	Limites	Gestão
3ºQ 2017	52,88%	Limite Prudencial	Marcelo Crivella
1ºQ 2018	52,65%	Limite Prudencial	Marcelo Crivella
2ºQ 2018	51,19%	Limite de Alerta	Marcelo Crivella
3ºQ 2018	50,12%	Limite de Alerta	Marcelo Crivella
1ºQ 2019	49,85%	Limite de Alerta	Marcelo Crivella
2ºQ 2019	51,08%	Limite de Alerta	Marcelo Crivella
3ºQ 2019	54,32%	Limite Máximo	Marcelo Crivella
1ºQ 2020	54,15%	Limite Máximo	Marcelo Crivella
2ºQ 2020	54,85%	Limite Máximo	Marcelo Crivella
3ºQ 2020	56,24%	Limite Máximo	Marcelo Crivella

Fonte: SICONFI

A Tabela 3 demonstra que durante todo o período analisado, com exceção do último quadrimestre de 2016, o controle do indicador pela gestão do prefeito Eduardo Paes ficou abaixo de todos os limites impostos pela LRF.

A gestão do prefeito Marcelo Crivella atingiu, ao menos, o limite de alerta durante todos os quadrimestres que compuseram seu mandato e durante o ano de 2017 ficou acima do limite prudencial nos três quadrimestres do período.

Atingiu, também, o limite máximo. Além de todo o ano de 2020 marcado por esse fato, mas profundamente afetado em razão da pandemia de COVID-19, o limite máximo foi ultrapassado ao final do ano de 2019.

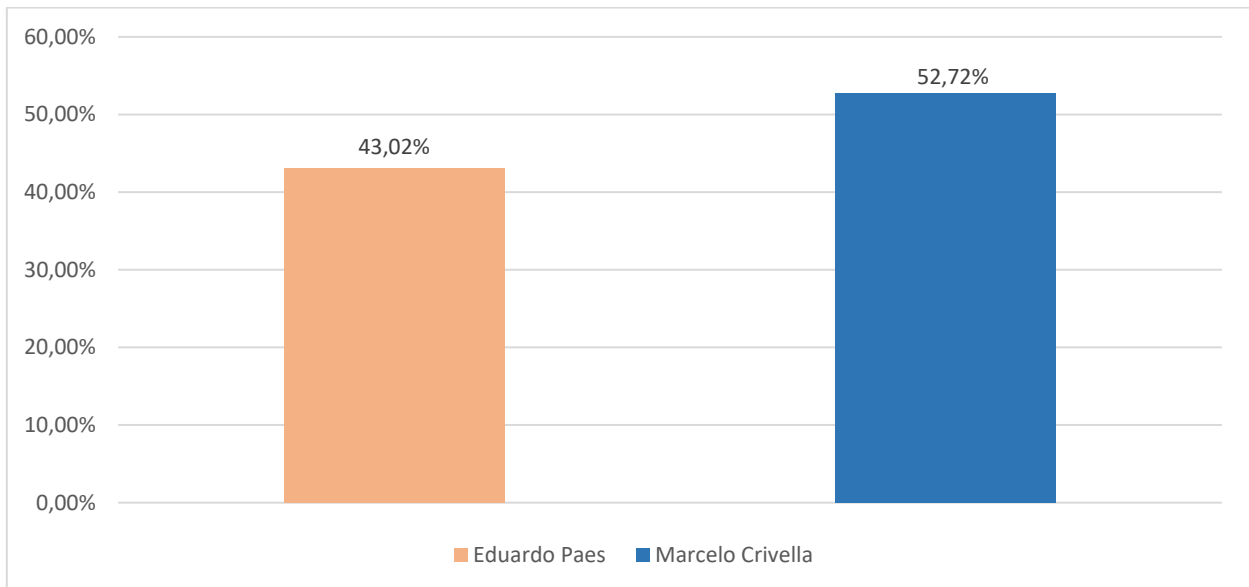
Há de se observar, entretanto, algumas situações circunstanciais que possam influenciar as variáveis que compõem a apuração do fator, como, por exemplo, o incremento salarial por tempo de serviço, a estabilidade do servidor estatutário, aposentadorias, a necessidade de reposição de quadros, entre outros fatores. Esses fatores, com exceção do ano de 2020 em que foi decretado estado de calamidade pública, tem influência no aumento da despesa com pessoal no simples fato do decorrer dos anos.

Por outro lado, é possível observar no decorrer do subcapítulo seguinte e do próximo que o descumprimento dos limites legais fica, em parte considerável, por conta do mau desempenho na

arrecadação. A título de comparação, enquanto o PIB brasileiro cresceu 2,7% no período de 2011 a 2020, a arrecadação da prefeitura recuou 20% em valores reais no mesmo período. Se desconsiderarmos o ano de 2020, a receita avançou em apenas 2,23% em valores reais, enquanto a despesa cresceu 37,17% no mesmo período. Dados do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (Ibre/FGV) apontam que o crescimento médio do PIB entre 2011 e 2020 foi de 0,3% ao ano. Considerando os dados referentes a arrecadação da prefeitura do Rio de Janeiro é possível observar que a Receita Corrente Líquida recuou 1,79% ao ano na média, em valores reais, para o mesmo período. Se desconsiderarmos o ano de 2020, a média de crescimento é de, apenas, 0,44%.

O Gráfico 3, por fim, mostra a média na apuração da Despesa com Pessoal em relação a Receita Corrente Líquida por gestão, respeitado o período de apuração quadrimestral.

Gráfico 3 – Média DTP/RCL por gestão



De acordo com o gráfico é possível constatar que a média da Despesa com Pessoal em relação à Receita Corrente Líquida durante a gestão do prefeito Eduardo Paes ficou abaixo de todos os limites impostos pela LRF. Por outro lado, a média durante a gestão do prefeito Marcelo Crivella ficou acima do limite prudencial.

3.4 Receita Corrente Líquida no período

A Receita Corrente Líquida é parâmetro de cálculo de todos os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. É a receita com capacidade de traduzir o real poder de arrecadação do ente público. Diferentemente da Receita de Capital, não tem natureza ocasional.

A Tabela 1 apresenta os valores nominais e corrigidos pela inflação da Receita Corrente Líquida do município do Rio de Janeiro e sua variação de um ano para o ano anterior

Tabela 1 – Receita Corrente Líquida nos anos de 2010 a 2020

Receita Corrente Líquida				
Ano	Valor Nominal	Δ %	Valor Corrigido	Δ %
2010	12.642.577.862	-	29.327.009.359	-
2011	14.160.729.120	12,01%	29.512.090.929	0,63%
2012	16.042.062.267	13,29%	31.837.094.421	7,88%
2013	17.970.301.769	12,02%	31.475.603.524	-1,14%
2014	18.567.614.836	3,32%	32.298.954.600	2,62%
2015	20.127.298.018	8,40%	33.736.821.424	4,45%
2016	20.435.813.988	1,53%	30.949.022.581	-8,26%
2017	19.555.621.739	-4,31%	27.638.916.474	-10,70%
2018	21.203.288.595	8,43%	30.094.968.240	8,89%
2019	22.623.367.336	6,70%	29.981.273.687	-0,38%
2020	23.415.408.064	3,50%	23.415.408.064	-21,90%

Fonte: SICONFI

Observando a Tabela 1 é possível notar que, em relação aos valores nominais, houve algumas variações percentuais significativas na trajetória da Receita Corrente Líquida. No começo da década a Receita crescia percentualmente acima de 10% durante os anos de 2011, 2012 e 2013. Nos anos seguintes não houve crescimento percentual que atingisse a mesma faixa. Destaca-se, entre todos, a variação percentual negativa entre os anos de 2017 e 2016 — anos de transição na gestão municipal.

Ao transpor a análise para os valores corrigidos pela inflação observa-se variação menos significativa no decorrer dos anos, com exceção para o ano de 2020. O ano de 2020 foi marcado

pela pandemia do novo Coronavírus - COVID-19, que afetou significativamente os mais variados setores da economia e teve reflexo direto, também, na arrecadação dos entes federativos.

Além de 2020, marcado por evento extraordinário decorrente do surgimento da pandemia, nos demais anos do período analisado destacam-se os seguintes comportamentos: crescimento tímido da Receita entre 2011 e 2010, na contramão do PIB municipal que teve um crescimento em torno de 10,19% no mesmo período⁴; crescimento relevante no ano de 2012 e diminuição modesta em 2013; e forte queda em termos reais nos anos de 2016 e 2017 — o último, como citado anteriormente, ano de transição entre uma administração e outra.

Dessa receita apresentada, o componente mais significativo da arrecadação municipal direta durante todos os anos analisados, de acordo com a prestação de contas simplificada, foi o Imposto Sobre Serviço (ISS), instrumento de arrecadação fundamental a todos os municípios do país e que recai sobre o setor de serviços, o mais representativo do PIB brasileiro e que engloba uma extensa variedade de negócios, de comércios a instituições financeiras, de ensino, entre outros.

3.5 Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo do município do Rio de Janeiro no período

As Despesas com Pessoal, conforme a LRF e anteriormente citado no presente trabalho, compreendem despesas com pessoal ativos, inativos e pensionistas, relativos a vencimentos e vantagens fixas variáveis, subsídios, aposentadorias, reformas e pensões, inclusive adicionais, horas extras, encargos sociais e contribuições.

A Tabela 2 apresenta os valores nominais e corrigidos pela inflação da Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo do município do Rio de Janeiro e sua variação de um ano para o ano anterior.

⁴ Conforme Produto Interno Bruto dos Municípios divulgado pelo IBGE, tendo como base série revisada dos anos de 2010 e 2011.

Tabela 2 – Despesa Total com Pessoal nos anos de 2010 a 2020

Despesa Total Com Pessoal				
Ano	Valor Nominal	Δ %	Valor Corrigido	Δ %
2010	5.118.007.190	-	11.872.249.979	-
2011	5.748.118.680	12,31%	11.979.538.604	0,90%
2012	6.526.862.816	13,55%	12.953.219.124	8,13%
2013	7.204.065.596	10,38%	12.618.169.432	-2,59%
2014	8.225.054.475	14,17%	14.307.742.994	13,39%
2015	8.908.451.473	8,31%	14.932.100.486	4,36%
2016	10.021.570.812	12,50%	15.177.169.921	1,64%
2017	10.341.137.137	3,19%	14.615.634.797	-3,70%
2018	10.626.792.408	2,76%	15.083.178.186	3,20%
2019	12.288.485.208	15,64%	16.285.128.237	7,97%
2020	13.169.494.869	7,17%	13.169.494.869	-19,13%

Fonte: SICONFI

Observando a Tabela 2 e considerando a trajetória da despesa em valores nominais é possível constatar que houve evolução do gasto no período. Nos anos de 2011, 2012 e 2013 a despesa cresceu acima de 10%, em linha com a trajetória da receita no mesmo período. No ano de 2014 a despesa manteve a mesma trajetória de crescimento acima de 10%, indo na contramão da Receita Corrente Líquida no mesmo período que cresceu apenas 3,32% em valores nominais.

Nos anos de 2015 e 2020 o crescimento foi abaixo da faixa de 10% e muito próximos entre si.

Já os anos de 2017 e 2018 tiveram, juntos, o crescimento mais tímido entre o período analisado. Para os demais, 2016 e 2019, a trajetória da despesa foi em linha com a maioria dos outros anos e apurou-se evolução percentual de dois dígitos. O ano de 2019 foi o de maior evolução percentual em valores nominais no período analisado.

Analisando os valores em termos reais, corrigidos pela inflação do período, a trajetória do gasto apresenta características distintas do que se observa com os valores nominais. Destacam-se os anos de 2014 e 2020, onde houve maior variação percentual de um ano para o outro. Enquanto

2014 houve aumento substancial da despesa, 2020 houve diminuição de 19,13% — impacto da reformulação causada na estrutura do gasto público ocasionado pela pandemia da COVID-19.

Em 8 de abril de 2020 o então prefeito Marcelo Crivella editou o decreto Estado de Calamidade Pública no Município do Rio de Janeiro. Entre os efeitos da medida que se relacionam com o tema do presente estudo destaca-se:

Art. 1º Fica decretado o Estado de Calamidade Pública no Município do Rio de Janeiro, em razão da grave crise de saúde ocasionada pela pandemia do novo Coronavírus - COVID-19, a qual impede o cumprimento das obrigações financeiras, orçamentárias e fiscais, diante da necessidade de adoção de medidas de enfrentamento da emergência em saúde pública, de importância internacional. (Rio de Janeiro (RJ), 2020)

O reconhecimento do estado de calamidade pública permite que fiquem suspensas a contagem dos prazos e disposições estabelecidos, bem como o alcance dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista. O artigo 65 da LRF estabelece todos os efeitos do reconhecimento do estado de calamidade pública na gestão das contas de Estados, Municípios e da União.

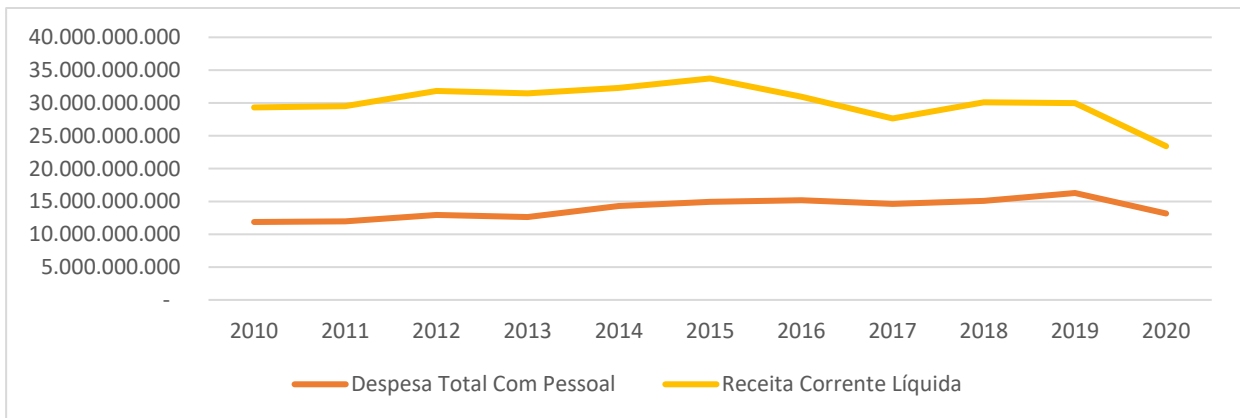
Para os demais anos a variação percentual dos valores reais mostrou-se menos acentuada. Houve diminuição na comparação com o ano anterior nos anos de 2013 e 2017.

Em 2012 o crescimento de 8,13% ocorreu em linha com a trajetória da Receita Corrente Líquida, que cresceu 7,88% no mesmo período. Em 2019 observa-se o inverso: enquanto a despesa cresceu 7,97%, a receita encolheu 0,38%.

Os anos de 2011, 2015, 2016 e 2018 foram os que variaram menos, sempre em trajetória de crescimento, mas sem grandes evoluções na comparação de um ano para o ano anterior.

Por fim o Gráfico 4 demonstra a trajetória da Despesa Total com Pessoal e da Receita Corrente Líquida em valores atualizados.

Gráfico 4 – Receita Corrente Líquida e Despesa Total com Pessoal de 2010 a 2020



Fonte: SICONFI

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÃO

O presente trabalho de monografia teve o objetivo de analisar a trajetória da Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo do município do Rio de Janeiro entre os anos de 2010 a 2020 à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal. Analisar, também, o comportamento da Receita Corrente Líquida no período fez-se necessário, uma vez que o saldo é denominador comum de todos os dispositivos de limitação do gasto público pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A relação entre os dois componentes — Despesa Total com Pessoal e Receita Corrente Líquida — estabelece o limite percentual a ser considerado na adequação, ou não, aos limites impostos pela referida lei.

Seu desenvolvimento passa, primeiramente, pela conceituação do que é e como é composto o saldo de Despesa Total com Pessoal e Receita Corrente Líquida e, posteriormente, na análise dos dados coletados através do SICONFI – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro e corrigidos monetariamente pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna, o IGP-DI, para análise mais assertiva das informações apresentadas.

É possível constatar a partir da análise dos dados que a trajetória da Despesa com Pessoal em relação à Receita Corrente Líquida foi se deteriorando no decorrer dos anos. Dos anos iniciais do período analisado ao o segundo quadrimestre do ano de 2016 o percentual auferido ficou abaixo de todos os limites impostos pela LRF.

A partir do último quadrimestre de 2016 o cenário muda e durante a gestão do prefeito Marcelo Crivella todos os quadrimestre ficam acima, pelo menos, do limite de alerta.

Posteriormente, o limite prudencial é ultrapassado por quatro quadrimestres seguidos, entre abril de 2017 e abril de 2018, o que implicou em sanções previstas na LRF ao município, como aumento de salários, limitações para contratações, alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa, contratação de hora extra etc.

Em seguida o percentual volta ao limite de alerta e assim permanece até o último quadrimestre de 2019, quando o limite máximo é ultrapassado e assim permanece até o fim de

2020. Entretanto, como já exaustivamente destacado em capítulos anteriores, o município ficou impedido de cumprir com obrigações financeiras, orçamentárias e fiscais e dispensado das sanções inicialmente previstas por descumprimento em razão da decretação do estado de calamidade pública em decorrência da pandemia de COVID-19.

Para estudos futuros, é interessante e recomendado análise que envolva a consideração de fatores de natureza econômica regionais, como o comportamento do PIB do município na janela temporal analisada e sua relação com a trajetória da arrecadação, além do quantitativo de servidores, em quais áreas e secretarias atuam, qual a parcela referente a servidores ativos e inativos, quais mudanças ocorreram em leis de carreira com aumento de tabela salarial, entre outros detalhes. Dessa forma, a compreensão acerca do tema será aprofundada e melhor explorada.

REFERÊNCIAS

- BNDES. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Manual Básico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**, [s. l.], 2000. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2621/1/Manual%20Básico%20do%20Tribunal%20de%20Contas%20do%20Estado%20de%20São%20Paulo_P.pdf. Acesso em: 15 out. 2021.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**. Brasília: [s. n.], 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 out. 2021.
- BRASIL. **Lei nº 4.320, de 13 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôles dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. [S. l.], 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em: 15 out. 2021.
- BREDA, Zulmir. Conselho Federal de Contabilidade. **O ajuste das contas públicas e a Lei de Responsabilidade Fiscal**, [s. l.], 1 jun. 2020. Disponível em: <https://cfc.org.br/destaque/artigo-o-ajuste-das-contas-publicas-e-a-lei-de-responsabilidade-fiscal/>. Acesso em: 26 out. 2021.
- CARRA, Franciele. Figura 1 – Apuração da Receita Corrente Líquida e Despesa com Pessoal. *In*: CARRA, Franciele. **OS NÍVEIS DE ENVIDAMENTO DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL NOS PERÍODOS DE 2003 A 2014 FRENTE À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**. 2015. Monografia (Bacharel em Ciências Contábeis) - Universidade de Caxias do Sul, [S. l.], 2015. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/1738/TCC%20Franciele%20Carra.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 12 out. 2021.
- ELIAS, Juliana. **PIB: Brasil termina 2020 com segunda década perdida ? e a pior desde 190**. [S. l.], 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/pib-brasil-termina-2020-com-segunda-decada-perdida-e-a-pior-desde-1900/>. Acesso em: 21 out. 2021.
- FANUCK, Lia Celi. Cadernos de Saúde Pública. **O Estado, os serviços públicos e a administração de pessoal**, [s. l.], 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/yttmnsVbBwKdWmQjN6DKxHs/?lang=pt#>. Acesso em: 12 out. 2021.
- FERNANDES, Anaís; FAGUNDES, Álvaro. **Resultado da década destoa no cenário mundial e recuperação parece distante**. [S. l.], 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/04/12/resultado-da-decada-destoa-no-cenario-mundial-e-recuperacao-parece-distante.ghtml>. Acesso em: 21 out. 2021.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício Cabral; NÓBREGA, Marcos Antônio Rios da. **Lei de Responsabilidade Fiscal. Os municípios e a lei de responsabilidade fiscal: perguntas e respostas**, Brasília, 2021. Disponível em:
https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2664/1/Os%20Munic%C3%ADpios%20e%20a%20Lei%20de%20Responsabilidade%20Fiscal%20-%20Perguntas%20e%20Respostas_P.pdf. Acesso em: 17 out. 2021.

IBGE. In: **Cidades e Estados**. [S. l.], 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/rio-de-janeiro.html>. Acesso em: 14 out. 2021.

Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna IGP-DI. Disponível em:
<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>. Acesso em: 10 out. 2021.

JÚNIOR, Flavio Corrêa de Toledo. Revista do TCU. **A vital apuração da Receita Corrente Líquida – o padrão que baliza a despesa de pessoal, a dívida pública e o pagamento de precatórios judiciais**, [s. l.], 2012. Disponível em:
<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/105>. Acesso em: 13 out. 2021.

JÚNIOR, Jessé Torres Pereira. Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. **Aspectos Constitucionais da Lei de Responsabilidade Fiscal**, Rio de Janeiro, v. 4, ed. 15, 2001. Disponível em:
https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista15/revista15_63.pdf. Acesso em: 17 out. 2021.

LIMA, Diana Vaz de; CASTRO, Róbison Gonçalves de. **Contabilidade Pública: Integrando União, Estados e Municípios (Siafi e Siafem)**. 3ª. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MAGALHÃES, Franciele Cristina. Origem da lei. In: MAGALHÃES, Franciele Cristina. **LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: Efeitos sobre os gastos com despesas de pessoal nos Municípios do Estado de Minas Gerais**. 2017. Monografia (Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental) - Fundação João Pinheiro, [S. l.], 2017. Disponível em:
<http://monografias.fjp.mg.gov.br/bitstream/123456789/2337/1/LEI%20DE%20RESPONSABILIDADE%20FISCAL.pdf>. Acesso em: 26 out. 2021.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 8ª Edição. Brasília: 2019. Disponível em:
<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2019/26>. Acesso em: 15 out. 2021

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Demonstrativos Fiscais**: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Válido a partir do exercício financeiro de 2021. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional. 4. ed. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf/2020/26>. Acesso em: 16 out. 2021

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Lei complementar nº 101/2000: entendendo a lei de responsabilidade fiscal**. Brasília: ESAF: [s. n.], 2002.

SENADO FEDERAL. Resolução nº 43 de 21/12/2001. **Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências.**, [S. l.], 2001. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/582604>. Acesso em: 26 out. 2021.

Prestação de Contas de Governo Simplificada. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2021. Página Inicial. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/cgm/exibeconteudo?id=4200417>. Acesso em: 26 de out. de 2021.

SILVA, Wesme. **Descomplicando a Lei de Responsabilidade Fiscal: Atualizado pela Lei Complementar nº 178/2021**. [S. l.: s. n.], 2020. *E-book* (130 p.).

SILVA, Wesmey. Despesa com Pessoal: Limites e Vedações da Lei de Responsabilidade Fiscal. *In: Aspectos Constitucionais da Lei de Responsabilidade Fiscal*. [S. l.], 2017. Disponível em: <https://contabilidadepublica.com>. Acesso em: 9 out. 2021.