



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E CIÊNCIAS CONTÁBEIS
GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

INGRIDI CARVALHO VIANA
KELLY DUTRA FERREIRA DE OLIVEIRA
DANIELE SOUZA ANDRADE

DESPESA COM PESSOAL E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA ANÁLISE
NOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO COSTA VERDE DO RIO DE JANEIRO

Rio de Janeiro

2022

INGRIDI CARVALHO VIANA
KELLY DUTRA FERREIRA DE OLIVEIRA
DANIELE SOUZA ANDRADE

DESPESA COM PESSOAL E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA ANÁLISE
NOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO COSTA VERDE DO RIO DE JANEIRO

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Programa de Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito para a obtenção do título de bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Fabrício Ramos Penedo

Rio de Janeiro

Viana, Ingridi Carvalho; Oliveira, Kelly Dutra Ferreira; Andrade, Daniele Souza

Despesa com pessoal e Lei de Responsabilidade Fiscal: Uma análise nos municípios da região Costa Verde do Rio de Janeiro / Ingridi Carvalho Viana; Kelly Dutra Ferreira Oliveira; Daniele Souza Andrade. - Rio de Janeiro, 2022.

33 f.

Orientador: Fabrício Ramos Penedo.

Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Bacharel em Ciências Contábeis, 2022.

1. Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. Despesa com pessoal. 3. Administração Pública. 4. Planejamento orçamentário. 5. Equilíbrio nas contas municipais. I. Penedo, Fabrício Ramos, orient. II. Título

INGRIDI CARVALHO VIANA
KELLY DUTRA FERREIRA DE OLIVEIRA
DANIELE SOUZA ANDRADE

DESPESA COM PESSOAL E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA ANÁLISE
NOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO COSTA VERDE DO RIO DE JANEIRO

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Programa de Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito para a obtenção do título de bacharel em Ciências Contábeis.

Rio de Janeiro, 15 de novembro de 2022.

Prof. Fabrício Ramos Penedo - Mestre
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)

Wesley Pinto da Silva - Mestre
Universidade Estácio de Sá

Diego de Oliveira da Cunha - Mestre
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

RESUMO

A Lei Responsabilidade Fiscal, tem como premissa a transparência, o controle e a responsabilização, disponibiliza normas na gestão fiscal e financeira, tomando medidas para prevenir riscos e corrigir desvios que possam lesar a harmonia das contas públicas. Desta forma, o objetivo do presente artigo é analisar o grau de conformidade dos municípios da Região da Costa Verde do Estado do Rio de Janeiro de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal no que tange o gasto com pessoal. No decorrer do desenvolvimento da pesquisa foi analisado o comportamento das Despesas de Pessoal com base nos limites impostos pela LRF no 1º Quadrimestre de 2022. A metodologia de pesquisa utilizada para elaboração do artigo é a descritiva/explicativa e a problemática como quantitativa, incluindo a construção de tabelas que expressem os resultados alcançados. As coletas dos dados foram feitas através de uma análise documental nos pareceres do Tribunal de Contas – RJ e informações contidas no Tesouro Nacional e nos portais municipais. Para tanto, buscou-se apresentar um breve referencial teórico sobre a LRF e seus pontos chaves.

O estudo mostrou que apenas o município de Mangaratiba ultrapassou o limite de 54%, portanto, os municípios de Angra dos Reis e Paraty mantiveram-se dentro do limite estabelecido pela lei.

Palavras-chave: Lei de responsabilidade fiscal; Despesas com pessoal; Administração Pública; Planejamento Orçamentário; equilíbrio nas contas municipais.

ABSTRACT

The Fiscal Responsibility Law, based on transparency, control and accountability, provides rules for fiscal and financial management, taking measures to prevent risks and correct deviations that may harm the harmony of public accounts. In this way, the objective of this article is to analyze the degree of compliance of the municipalities of the Costa Verde Region of the State of Rio de Janeiro according to the Fiscal Responsibility Law regarding personnel expenses. During the development of the research, the behavior of Personnel Expenses was analyzed based on the limits imposed by the LRF in the 1st Quarter of 2022. The research methodology used to prepare the article is descriptive/explanatory and the problem is quantitative, including the construction of tables that express the results achieved. Data collection was carried out through a document analysis in the opinions of the Court of Auditors - RJ and information contained in the National Treasury and municipal portals. Therefore, we sought to present a brief theoretical framework on the LRF and its key points.

The study showed that only the municipality of Mangaratiba exceeded the limit of 54%, therefore, the municipalities of Angra dos Reis and Paraty remained within the limit established by law.

Keywords: Tax liability law; Personnel expenses; Public administration; Budget Planning; balance in municipal accounts.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Princípios da Administração Pública	12
Figura 2 – Fluxograma dos instrumentos de Planejamento Orçamentário	14
Figura 3 – Limites com a despesa de pessoal	18

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Sanções e Penalidades da Lei de Responsabilidade	19
Tabela 2 – Despesa com pessoal Angra dos Reis	24
Tabela 3 – Despesa com pessoal Paraty	25
Tabela 4 – Despesa com pessoal Mangaratiba	27

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	8
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	10
2.1 Administração pública	10
2.1.1 Princípios constitucionais atribuídos a administração pública	10
2.2 Planejamento e orçamento público	12
2.2.1 Instrumentos do planejamento orçamentário	13
2.3 A lei de responsabilidade fiscal	14
3 METODOLOGIA.	22
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS	23
4.1 Contextualização dos municípios e análise dos resultados.....	23
referências	30

1 INTRODUÇÃO

A Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), transformou-se em um dispositivo legal para o controle e execução das finanças públicas. Seu principal objetivo é o estabelecimento de normas de finanças públicas com foco na prestação de contas da gestão fiscal. De acordo com Khair (2001) a responsabilidade na gestão fiscal infere a equilibrar a conta pública alcançando metas de resultados entre receitas e despesas e aderindo às restrições e condições de renúncia de receitas, com base em ações planejadas e transparentes.

Cervo e Bervian (2002, p. 84) expõem que o “problema é uma questão que envolve intrinsecamente uma dificuldade teórica ou prática, para a qual se quer encontrar uma solução”. Nesse sentido, o que se pergunta neste artigo é: Como os municípios da Região da Costa Verde do Estado do Rio de Janeiro têm gerido o gasto com pessoal frente à LRF? Estão de acordo com limites estabelecidos com a lei?

Para Marconi e Lakatos (2004) a justificativa consiste em um relato conciso e completo das razões teóricas e práticas pelas quais a realização de pesquisas é importante. Este artigo tem como justificativa entender e verificar os instrumentos legais presentes na LRF, analisando a sua eficiência e grau de conformidade na gestão do gasto com pessoal municipal.

Conforme Collins e Hussey (2005, p. 119), após “escolher um problema de pesquisa adequado, você precisa decidir quais serão os objetivos ou as metas da pesquisa” o propósito deste estudo é analisar se os municípios da Região da Costa Verde do Estado do Rio de Janeiro a partir de dados oficiais estão cumprindo a limitação de 54% estabelecido pela LRF no que se refere aos gastos com pessoal.

Toda pesquisa surge de questões teórico-práticas que indicam quais dados escolher, o que é relevante para a observação e o que não é, Marconi e Lakatos (2009). A Lei de Responsabilidade Fiscal traz em seu capítulo IV seção II definições e limites para a despesa com pessoal que servirá como base deste estudo. No limite de gastos do governo municipal, o percentual é de 60%, sendo 54% o custo relativo da folha de pagamento de pessoal do executivo municipal e 6% é direcionada ao gasto de pessoal com o legislativo. Dessa forma, faz-se necessário entender e demonstrar os mecanismos legais que servem como norte para que tais metas sejam cumpridas no âmbito municipal.

O método segundo Fachin (2006) é um plano de ação composto por uma série de etapas dispostas de forma ordenada, destinadas a realizar e antecipar atividades em busca da realidade. A metodologia de pesquisa utilizada para elaboração do artigo é a descritiva/explicativa e a

problemática como quantitativa, incluindo a construção de tabelas e a elaboração de gráficos que expressem os resultados alcançados.

Para a produção deste artigo, em primeiro momento será apresentado uma breve pesquisa bibliográfica acerca dos conceitos e definições sobre a LRF; do planejamento orçamentário, das receitas correntes líquidas, da despesa com pessoal, sanções e penalidades. Em seguida, foi realizado uma análise dos gastos com pessoal no 1º Quadrimestre de 2022 da Região da Costa Verde do Estado do Rio de Janeiro, que de acordo com a Lei Complementar Estadual nº 130, de 21 de outubro de 2009 é formada por 3 municípios: Mangaratiba, Angra dos Reis e Paraty. Por fim, foi averiguado se os três municípios cumpriram ou não o limite máximo de 54% determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. O resultado das análises que servem para o apontamento prevalência ou não das hipóteses propostas.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Administração pública

Administração é definida como qualquer ação que envolve decisões de recursos ou atingimento de metas. Significa, portanto, de uma situação em que um indivíduo é orientado a organizar itens com a intenção de realizar um projeto. Para Maximiano (2000) as atividades de administração estão, dessa forma, vinculadas a processos decisórios nos quais os recursos são gerenciados para garantir a realização de planos específicos previamente traçados.

Nessa lógica, faz-se indispensável conceituar a administração pública como um dos elementos em que a administração, como ciência, existe. Conforme, Meirelles (2013) a Administração Pública é uma série de instituições estabelecidas pelo governo para gerir bens e interesses da sociedade, tendo por finalidade, a coletividade na prestação de serviços públicos. Dessa forma, a administração pública é a gestão do interesse público por meio da prestação de serviços públicos. Confirmando essa ideia, Di Pietro (2020, p.216) aponta que “a Administração Pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico total ou parcialmente público, para a consecução dos interesses coletivos”. Dentro desse contexto, para entender Administração Pública é necessário conhecer os princípios que norteiam os padrões que devem ser seguidos por todas as organizações governamentais ou privadas que atuam com o que é público para atender aos interesses da coletividade. Conforme explicado a seguir, são cinco os princípios conhecidos pela sigla LIMPE (Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Eficiência) a que se refere o artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

2.1.1 Princípios constitucionais atribuídos a administração pública

O principal objetivo da administração pública é gerenciar os recursos públicos de acordo com os interesses da sociedade para o bem comum. Nesse sentido, os princípios enfatizam o cumprimento de normas e leis, garantem uma administração eficiente que não favorece um cidadão em detrimento dos demais, usem os recursos públicos com sabedoria e alcancem a sociedade com total transparência, servindo de guia para todos os atores públicos envolvidos.

Segundo o art. 37 da CF/1988 – caput, “a administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. Os

princípios foram inseridos na Constituição de 1988, com o intuito de tornar o serviço público imparcial com relação à população. Afinal, o servidor público não é dono da instituição que serve, mas sim um prestador à população dos seus serviços.

No princípio da legalidade, entende-se que todas as atividades do servidor público devem estar inseridas no contexto da Lei. Torna-se, portanto, um cumpridor da Lei. Ainda na constituinte, expressa-se no art. 5 dos Direitos e Garantias Fundamentais – Dos Direitos e deveres individuais e coletivos, inciso II - “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.”. Para o servidor público, existe um decreto que regula suas atividades, o decreto-Lei 1.713/1939. A partir do art. 224, iniciam os deveres e a ação disciplinar imposta ao servidor público. Essa lei foi criada com base na constituição de 1937 e por isso foi revogada. A lei vigente que o servidor público federal se submete é a Lei 8.112/90 e quanto ou servidor estadual do Rio de Janeiro é o Decreto-Lei 220/75. Caso o servidor descumpra será passível de sanções penais e cíveis podendo até perder seu cargo.

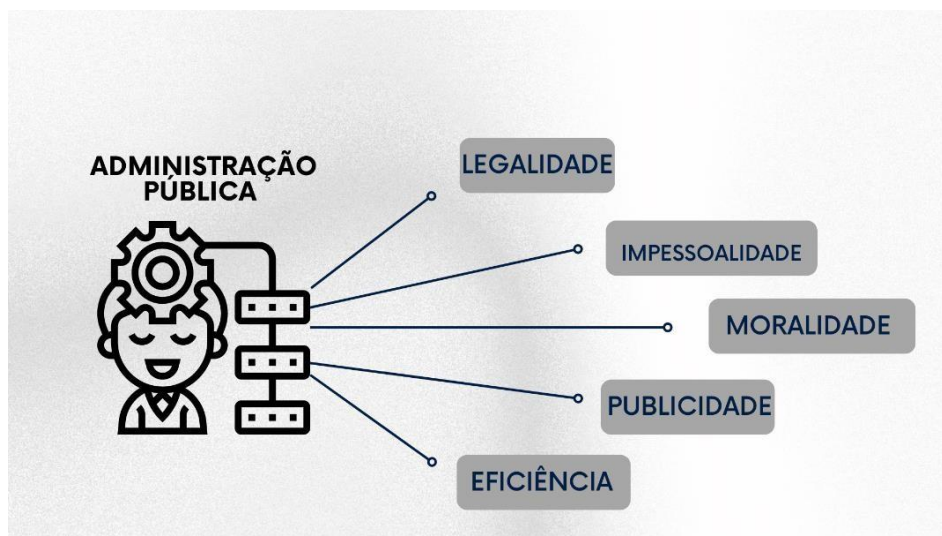
O princípio da impessoalidade, está ligado ao princípio da legalidade. Segundo Meirelles (2013), este princípio obriga o servidor a praticar seus atos mediante ao que está escrito na lei. Ou seja, o servidor não pode agir para favorecer a si mesmo ou a outros com a intenção de favorecimento pessoal.

Princípio da Moralidade, advém também do princípio da legalidade e preza pelos bons costumes, a boa-fé, a idoneidade e a probidade com os recursos públicos. Quanto à probidade, segundo Cruz (2012) os atos de improbidade são aqueles que desrespeitam a um ou mais princípios da administração pública quer resultem em enriquecimento ilícito e/ou contribuam para causar prejuízo ao erário.

O princípio da publicidade está diretamente ligado à transparência dos atos públicos. Uma Lei, decreto ou portaria só começa a produzir seus efeitos depois que é publicada no Diário Oficial e em canais de ampla circulação. Essa exigência é para que o cidadão venha ter conhecimento do que é permitido ou não. Com relação aos atos dos entes públicos, através da publicidade é possível haver um controle ou acompanhamento do que está sendo feito com os recursos públicos.

Por fim, o princípio da eficiência, é o princípio mais recente inserido na Constituição através da Emenda 19. Difundiu a gestão gerencial e menos burocrática. A finalidade é de proporcionar um serviço público de mais qualidade e em menor tempo. Este não tem ligação com o princípio base que é o da legalidade.

Figura 1 – Princípios da Administração Pública



Fonte: Elaborado pela autora (2022) baseado no o art. 37 da CF/1988

2.2 Planejamento e orçamento público

O orçamento público é uma ferramenta usada por um governo para estipular as receitas que irá arrecadar e determina as despesas que espera incorrer durante o ano, tratando-se de um elemento de planejamento. Isso significa que as políticas públicas setoriais são analisadas, priorizadas e selecionadas para integrar os planos de ação do governo dentro dos recursos que podem ser mobilizados para custear tais gastos. (CREPALDI, 2017).

Ainda segundo o Portal da Transparência do Governo Federal:

Orçamento público é o instrumento utilizado pelo Governo Federal para planejar a utilização do dinheiro arrecadado com os tributos (impostos, taxas, contribuições de melhoria, entre outros). Esse planejamento é essencial para oferecer serviços públicos adequados, além de especificar gastos e investimentos que foram priorizados pelos poderes. (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL)¹

O planejamento juntamente com o orçamento público são, portanto, um mecanismo estruturante da atividade governamental. Esse dispositivo é um filtro para analisar a viabilidade de implementação de políticas públicas tanto do ponto de vista econômico quanto político para gerir os recursos públicos através de uma gestão financeira responsável. Nesse sentido, Queiróz e Silva (2013, p. 71) apontam que:

¹ BRASIL, Controladoria Geral da União. Portal da transparência. Orçamento público Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/orcamento-publico> Acesso em 25 de out. de 2022

O orçamento é uma ferramenta de planejamento composta de ingressos (receita pública) e aplicação de recursos (despesa pública), com o objetivo de manter os serviços públicos durante o exercício financeiro. Nesse contexto, a despesa orçamentária ou despesa pública é revestida de características próprias, como, por exemplo, a dependência de autorização legislativa. Ou seja, são as que integram a lei do orçamento e dos créditos adicionais de forma discriminada e fixada.²

2.2.1 Instrumentos do planejamento orçamentário

A Constituição Federal de 1988 em seus artigos 165 a 169, prevê três instrumentos principais para compor o sistema orçamentário brasileiro: a Lei Orçamentária Anual (LOA), a lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA). O PPA, tem prazo de quatro anos, define diretrizes, especificações e metas da administração pública federal para as despesas de capital e os programas de duração continuada, sendo, portanto, um planejamento de amplo alcance. Este é a síntese dos esforços de planejamento da administração pública, orientando os demais planos e programas de governo, buscando alocar os recursos públicos de modo eficiente e racional. Já a LDO é elaborada anualmente, objetiva a detalhar as metas, as prioridades de gastos, as normas e parâmetros da administração para o ano subsequente e orientar a elaboração da lei orçamentária anual, é instrumento intermediário entre o PPA e a LOA. A LOA estima as receitas e fixa as despesas de toda a administração para o ano subsequente conforme parâmetros pré-estabelecidos pelo PPA e a LD. Certificando, o Portal do Senado Federal traz as seguintes definições:

O PPA define diretrizes, objetivos e metas de médio prazo (quatro anos) da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem ser incluído no PPA. A vigência de cada PPA inicia no segundo ano de mandato presidencial, terminando ao fim do primeiro ano do mandato seguinte.

A LDO estabelece as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre os critérios e a forma de limitação de empenho, entre outras funções.

A LOA é o orçamento propriamente dito, uma lei que estima as receitas e fixa as despesas públicas para o período de um exercício financeiro. A LOA contém todos os gastos do Governo Federal e seu projeto deve ser enviado ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada ano. (SENADO FEDERAL)³

² QUEIRÓZ, E. W. L.; SILVA, V. A. F. Atuação do controle interno na correta aplicação dos estágios da despesa pública definidos na Lei nº 4.320/64: um estudo focado nos municípios do Agreste Pernambucano. Revista TCE-PE, Recife, v. 20, n. 20, p. 68-91, dez. 2013. Disponível em: https://periodicos.tce.pe.gov.br/seer/ojs3.1.2-1/index.php/Revista_TCE-PE/article/view/1172.

³ BRASIL, Senado Federal. Orçamento. Legislação Orçamentária. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/legislacao-orcamentaria> Acesso em 23 de out. de 2022

Figura 2 – Fluxograma dos instrumentos de Planejamento Orçamentário



Fonte: Elaborado pela autora (2022) baseado na Lei Complementar 101/2000 LRF

2.3 A lei de responsabilidade fiscal

No ano 2000, foi promulgada Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que determina regras gerais para todos os entes federativos de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, controle dos gastos públicos, requisitos para expansão de despesas, limites para endividamento e realizações de despesas com pessoal. A Lei de Responsabilidade Fiscal previne os riscos do desequilíbrio nas contas públicas, para isso estabelece normas e diretrizes para que os gestores públicos não gastem mais do que podem pagar, atentando-se para que a arrecadação de receitas não seja inferior à realização de despesas públicas, atribuindo ao administrador uma conduta planejada e transparente da máquina pública.

A concepção da Lei de Responsabilidade Fiscal teve como referência modelos de legislação empregados em outros países. Pelicioli (2000), evidência que a Lei de Responsabilidade Fiscal foi motivada em experiências estrangeiras, como as da Nova Zelândia, União Europeia, através do tratado de Maastricht, e dos Estados Unidos. Na América Latina, os precursores foram a Argentina e, em seguida, o Brasil, sendo que cada país fez suas próprias normas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi formulada e justificada como um programa de estabilização fiscal, fundamentada nos princípios do planejamento, transparência, controle e responsabilidade. O contexto econômico que antecede a LRF está diretamente ligado aos códigos de boas práticas de gestão disseminados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), que incluiu essa e outras exigências para a concessão de novos empréstimos ao país, depois de uma grave crise cambial em 1998-99. (ARAÚJO; SANTOS FILHO; GOMES, 2015, p. 743)⁴

Segundo Mello de Andrade (2021), A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) nasceu da demanda se de formular ferramentas que exigiam maior controle sobre os gastos públicos e meios para facilitar o planejamento, criando metas e objetivos a serem cumpridos pelos órgãos federais diante do aumento do déficit e da dívida pública.

Criada com o propósito de dificultar desvios e fiscalizar os estados subnacionais, a LRF foi um marco no controle institucional brasileiro e no processo de planejamento governamental. Também trouxe mais instrumentos de controle interno, de eficácia na política fiscal, limites ao endividamento (sobretudo dos estados) e à capacidade de gestores públicos utilizarem-se da máquina pública para fins eleitoreiros. Ademais tornou prioridade institucional as transferências dos pagamentos de encargos de dívidas. (ARAÚJO; SANTOS FILHO; GOMES, 2015, p. 757)⁵

2.3.1 Características e funções da lei de responsabilidade fiscal

Conforme o artigo 1º parágrafo 1º da Lei Complementar nº 101/2000, a lei estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

§ 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. (Art. 1, § 1º, da LC 101/2000)⁶

A LRF consiste em enorme progresso para as finanças públicas, sua função é conciliar despesas com receitas e assim manter o equilíbrio entre as duas. A responsabilidade fiscal tem

⁴ ARAÚJO, Anderson Henrique dos Santos; SANTOS FILHO, José Emilio dos; GOMES, Fábio Guedes. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10. Revista de Administração Pública, v. 49, p. 739-759, 2015.

⁵ Ibid., p.757

⁶ BRASIL. Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e da outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 mai. 2000

quatro pilares essenciais voltados para a gestão da administração pública. São eles: Controle Fiscal, Planejamento, Transparência e Responsabilidade.

Planejamento

Segundo Nunes S. e Nunes R. (2002), o planejamento é a base da Lei de Responsabilidade Fiscal, o gestor que planeja tem mais chances para cumprir as metas estabelecidas. O advento da Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe muitas mudanças, a principal delas é a transformação do processo orçamentário em uma ferramenta de planejamento eficaz. A Lei de Responsabilidade Fiscal cria um sistema de metas financeiras e organiza o orçamento para atingir as metas físicas do PPA e as metas financeiras da LDO. Assim, o planejamento na administração pública é uma ferramenta indispensável para definir ações pelas quais se antecipem riscos e anulem erros passíveis de desequilibrar as contas públicas.

Controle fiscal

A LRF instituiu regras de controle fiscal visando a eficiência na arrecadação tributária concomitantemente à adoção da eficiência na execução dos gastos públicos, a fim de que as receitas previstas e as despesas fixadas se mantenham em equilíbrio para atender com qualidade às demandas sociais, destaca Corbari (2008). Ainda, de acordo com Sacramento (2015) o controle das contas públicas foi aprimorado com a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, principalmente no que tange a transparência e a qualidade das informações. A fiscalização das normas contidas na supracitada Lei Complementar será exercida pelo Poder Legislativo, Tribunais de Contas, controle interno de cada Poder e pelo Ministério Público. Nesse sentido, os pareceres prévios emitidos pelos Tribunais de Contas são norteadores para apreciação prévia do Legislativo.

Transparência

A Lei de Responsabilidade Fiscal surgiu como um elemento-chave na promoção dos esforços de transparência na administração pública do país, especialmente no setor tributário. Conforme afirma Duarte (2020), a transparência decorre do princípio publicidade de que as informações sejam divulgadas de forma completa, clara e compreensível, sendo as informações que o público precisa conhecer sobre as condições econômicas dos órgãos federais, tais como: arrecadação de impostos, despesas públicas, dívida pública, etc. A transparência na gestão pública garante que todos os atos públicos possam ser conhecidos, verificados e auditados pela

população, demonstrando como os fundos públicos foram gastos, o que foi investido e se as metas foram atingidas.

Responsabilidade

A responsabilidade é primordial, pois os administradores públicos são obrigados a cumprir a lei, os gestores que por falta de planejamento ou por ato ilegal deixarem de cumprir as metas e normas da legislação serão passíveis de responder pelos crimes responsabilidade e improbidade Administrativa. Entre as penalidades, estão multas, cassação de mandato e reclusão. Conforme argumenta Khair (2001) para que a lei se torne eficaz é preciso garantir a responsabilização ativa e ágil dos seus infratores, apuradas irregularidades nas contas públicas o gestor poderá sofrer condenações penais e sofrer duras sanções.

2.3.2 Despesa com pessoal e receita líquida

Para o funcionamento e atendimento dos serviços públicos é necessário que haja uma despesa previamente autorizada, com vistas a fomentar aos gastos com as diversas demandas governamentais, ou seja, as despesas públicas nada mais são do que o emprego das receitas para custeio de diversas áreas da administração. A despesa pública é abordada principalmente em três normas que tratam sobre o assunto: Lei 4.320/1964, Normas Brasileiras de Contabilidade e Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – LC 101/2000). A despesa pública, quanto a sua natureza, pode ser classificada em: extra orçamentária e orçamentária. A despesa orçamentária são aquelas pagas à margem do orçamento, não dependem de autorização legislativa como o pagamento de restos a pagar, cauções, saídas compensatórias, consignações, serviços da dívida pública, etc. Já a despesa orçamentária é aquela fixada e discriminada no orçamento público, portanto, para serem realizadas dependem de autorização legislativa e não podem se efetivar sem crédito orçamentário correspondente.

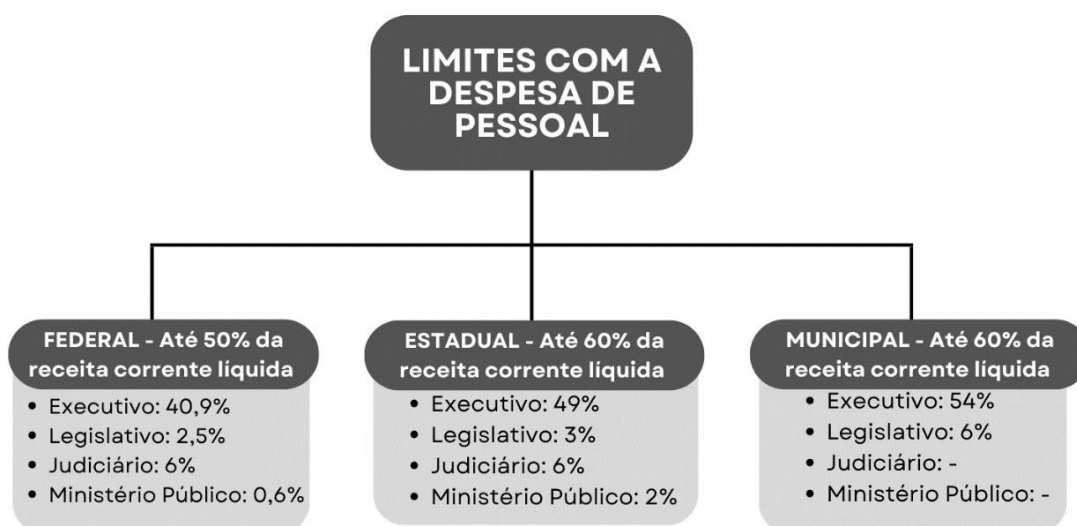
As despesas pessoais, neste sentido, são as despesas orçamentárias, autorizadas pelo legislativo por meio da LOA ou de créditos adicionais, são as decorrentes do pagamento do cargo/trabalho público e também as despesas com obrigações de responsabilidade do empregador. Corroborando com essa premissa, a Lei de responsabilidade Fiscal define como despesa total com pessoal:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou

empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. (Art. 18, da LC 101/2000)⁷

Mais a seguinte, no art. 19 da Lei da Responsabilidade Fiscal, a referida lei estabelece limites para a despesa com pessoal em cada período de apuração e para cada ente da Federação que não poderá exceder os limites de: 50% da Receita Corrente Líquida federal, para a União; 60% da Receita Corrente Líquida estadual, para os Estados e 60% da Receita Corrente Líquida municipal, para os Municípios.

Figura 3 - Limites com a despesa pessoal



Fonte: Elaborado pela autora (2022) baseado na Lei Complementar 101/2000 LRF

Para CORBARI (2008, p. 118), a despesa com pessoal:

refere-se à parcela das receitas correntes comprometidas com despesas de pessoal. Este indicador representa uma medida de rigidez orçamentária dos municípios, sob o pressuposto de que um maior comprometimento dos gastos municipais com a folha de pagamento tornaria mais difícil a obtenção de resultados fiscais positivos.⁸

⁷ BRASIL. Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e da outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 mai. 2000

⁸ CORBARI, E. C. Grandes municípios brasileiros: estrutura do endividamento e impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal. 2008. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba

Baseado na LRF, o indicador Despesa com Pessoal é constituído pela relação entre as despesas com pessoal e a Receita Corrente Líquida, por Receita Corrente Líquida entende-se como a fonte de recursos para liquidar as despesas correntes.

Em relação à receita pública, a LRF delimitou-a mediante a previsão, arrecadação e renúncia. Destarte, estipulou que toda previsão deve seguir normas técnicas e legais, com análise dos três anos anteriores e estimativas para os anos seguintes; orientou os entes federados a uma gestão fiscal responsável, sob pena de não receberem as transferências voluntárias quando do não cumprimento dessa norma. (ARAÚJO; SANTOS FILHO; GOMES, 2015, p. 743)⁹

De acordo com o art. 2º, IV, da LRF, a Receita Corrente Líquida (RCL), corresponde ao somatório de todas as receitas corrente, após algumas deduções. A saber:

IV - Receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

- 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 (Art. 2, IV da LC 101/2000).¹⁰

Excluídas as duplicidades, a receita corrente líquida é calculada somando-se as receitas arrecadadas no mês atual e nos onze anteriores. A Lei de Responsabilidade Fiscal não trata apenas de controlar os gastos públicos. Também procura uma melhor gestão de receitas. Isso reduz a evasão e a sonegação fiscal e evita a renúncia descompensada de arrecadação.

2.3.3 Sanções e penalidades

Considerando a Lei de Responsabilidade Fiscal como um recurso de gestão no setor público e como a gestão requer controle para uma efetiva gestão dos recursos, esse controle se manifesta na forma das sanções ou penalidades que a LRF estabelece para o ente da federação

⁹ ARAÚJO, Anderson Henrique dos Santos; SANTOS FILHO, José Emilio dos; GOMES, Fábio Guedes. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10. **Revista de Administração Pública**, v. 49, p. 739-759, 2015

¹⁰ BRASIL. Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e da outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 mai. 2000.

que perdurar na ação incompatível com os limites e deveres impostos na lei. As sanções alcançam as três esferas de governo: União, estados e municípios. Sendo importante destacar que todo cidadão será peça legítima para denunciar (PINTO, 2015). As sanções e penalidades são, portanto, uma ferramenta para garantir que o gestor garanta a saúde financeira dos recursos e deixe uma boa herança administrativa para os próximos gestores.

O descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal é determinante para várias penalidades previstas na regulamentação vigente. Nascimento e Debus (2002, p. 103), por meio do Portal do Tesouro Nacional trazem as seguintes infrações e as respectivas penalidades acerca da LRF:

Tabela 1 – Sanções e Penalidades da Lei de Responsabilidade

INFRAÇÕES	PENALIDADES
Deixar de apresentar e publicar o Relatório de Gestão Fiscal, no prazo e com o detalhamento previsto na lei (LRF, artigos 54 e 55; Lei nº 10.028/2000, art. 5º, inciso I).	Multa de 30% dos vencimentos anuais (Lei nº 10.028/2000, art. 5º, inciso I e § 1º). Proibição de receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária (LRF, art. 51, § 2º).
Ultrapassar o limite de Despesa Total com Pessoal em cada período de apuração (LRF, art. 19 e 20).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Expedir ato que provoque aumento da Despesa com Pessoal em desacordo com a lei (LRF, art. 21).	Nulidade do ato (LRF, art. 21); Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º)
Expedir ato que provoque aumento da Despesa com Pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão (LRF, art. 21).	Nulidade do ato (LRF, art. 21, § único); Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º)
Deixar de adotar as medidas previstas na LRF, quando a Despesa Total com Pessoal do respectivo Poder ou órgão exceder a 95% do limite (LRF, art. 22).	Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º). Proibições previstas em lei (LRF, art. 22, § único).
Deixar de adotar as medidas previstas na lei, quando a Despesa Total com Pessoal ultrapassar o limite máximo do respectivo Poder ou órgão (LRF, art. 23).	Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º).
Manter gastos com inativos e pensionistas acima do limite definido em lei (LRF, artigos 18 a 20, art. 24 § 2º, art. 59, § 1º, inciso IV).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Não cumprir limite de Despesa Total com Pessoal em até dois anos, caso o Poder ou órgão tenha estado acima desse limite em 1999 (LRF, art. 70).	Proibição de receber transferências voluntárias, contratar operações de crédito e de obter garantias (LRF, art. 23, § 3º). Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).

Deixar de reduzir o montante da Dívida Consolidada que exceda o respectivo limite, no prazo previsto em lei (LRF, art. 31, §1º).	Detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação para a função por cinco anos (Lei nº 10.028/2000, art. 4º, inciso XVI). Proibição de realizar operação de crédito, enquanto perdurar o excesso. Obrigatoriedade de obtenção de resultado primário, com limitação de empenho (LRF, art. 31, § 1º).
Exceder o refinanciamento do principal da dívida mobiliária do exercício anterior (LRF, art. 29, § 4º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Não obter o resultado primário necessário para recondução da dívida aos limites (LRF, art. 31, §1º, inciso II).	Multa de 30% dos vencimentos anuais (Lei nº 10.028/2000, art. 5º, inciso III e § 1º).
Ultrapassar o prazo para o retorno da Dívida Mobiliária e das Operações de Crédito aos limites (LRF, art. 31, §§ 2º e 3º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII). Proibição de receber transferências voluntárias
Conceder Garantia em desacordo com a lei (LRF, art. 40);	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Conceder Garantia sem o oferecimento de Contragarantia determinada pela lei (LRF, art. 40, § 1º).	Detenção de três meses a um ano (Lei nº 10.028/2000, art. 2º).
Conceder Garantia acima dos limites fixados pelo Senado Federal (LRF, art. 40 § 5º).	Nulidade do ato (LRF, art. 40 § 5º). Cassação do mandato
As entidades da administração indireta, inclusive suas empresas controladas e subsidiárias concederem Garantia, ainda que com recursos de fundos, (LRF, art. 40, § 6º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Não ressarcir o pagamento de dívida honrada pela União ou Estados, em decorrência de Garantia prestada em Operação de Crédito (LRF, art. 40, § 9º).	Condicionamento de transferências constitucionais para o ressarcimento. Não ressarcir pagamento de dívida honrada pela União ou Estados (LRF, art. 40, § 9º).
Não liquidar a dívida total que tiver sido honrada pela União ou por Estado, em decorrência de Garantia prestada em Operação de Crédito (LRF, art. 40, § 10º).	Suspensão de acesso a novos financiamentos (LRF, art. 40, § 10º).
Contratar Operação de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária, em desacordo com a lei (LRF, art. 38).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Realizar Operação de Crédito fora dos limites estabelecidos pelo Senado Federal (LRF, art. 32, § 1º, inciso III).	Detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação para a função por cinco anos (Lei nº 10.028/2000, art. 4º, inciso XVI).
Realizar Operação de Crédito com outro ente da Federação, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente (LRF, art. 35).	Detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação para a função por cinco anos (Lei nº 10.028/2000, art. 4º, inciso XVI).
Não liquidar integralmente as Op. de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária, inclusive	Detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação para a função

os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro, especificamente até o dia 10 de dezembro de cada ano.	por cinco anos (Lei nº 10.028/2000, art. 4º, inciso XVI).
Receita de Operações de Crédito em montante superior ao das despesas de capital, no projeto da lei orçamentária (LRF, art. 12, §2º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Aplicar Disponibilidade de Caixa em desacordo com a lei.	Cassação do mandato
Não depositar, em conta separada das demais disponibilidades de cada ente, as Disponibilidades de Caixa dos regimes de previdência social e não aplicá-las nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira (LRF, art. 43, § 1º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Aplicar Disponibilidade de Caixa dos regimes de previdência social em títulos estaduais ou municipais, ações e outros papéis de empresas controladas e conceder empréstimos aos segurados e ao Poder Público (LRF, art. 43, § 2º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Inscrever, em Restos a Pagar, despesa que não tenha sido previamente empenhada ou que exceda o limite estabelecido na lei (LRF, art. 42 e art. 55, inciso III, alínea “b”).	Detenção de seis meses a dois anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º, inciso XVI).

Fonte: Quadro de Infrações e Penalidades da Lei Complementar 101/2000, Secretaria do Tesouro Nacional.¹¹

3 METODOLOGIA

Em primeiro momento, este artigo apresenta uma breve pesquisa bibliográfica, para Köche (2011) a pesquisa bibliográfica é que desenrola-se buscando explicar um problema usando o conhecimento adquirido de teorias publicadas em livros e trabalhos semelhantes. Para seleção das pesquisas que firmaram a cisão teórica do mesmo foram selecionadas artigos científicos, dissertações, monografias e outras referentes ao tema. Assim, o presente artigo abordará conceitos e definições acerca da Administração Pública, Princípios constitucionais atribuídos Administração Pública, planejamento e orçamento público, Lei de Responsabilidade Fiscal, da despesa com pessoal e receita líquida, e sanções e penalidades frente à LRF

Em seguida, após analisar os dados do IBGE, TCE e Portal da Transparência para levantamento de dados e averiguação da observância da Lei de Responsabilidade Fiscal e aplicação dentro da Administração Pública. Foram efetuadas buscas em sites como o Portal da Transparência do Município de Angra dos Reis, Mangaratiba e Paraty, localizados no Estado

¹¹ Material adaptado de NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Lei complementar nº 101/2000:** entendendo a lei de responsabilidade fiscal. 2ª. Ed. Brasília: ESAF, 2002. 185 p. 103. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:27789. Acesso em 28 de out. de 2022

do Rio de Janeiro e Portal TCE-RJ. Para análise dos Demonstrativos de Despesa com Pessoal de Angra dos Reis, Paraty e Mangaratiba do período do 1º Quadrimestre do ano de 2022.

O método de pesquisa empregado consistiu no quantitativo. A coleta de dados dos municípios foi analisada que a LRF foi criada para evitar o endividamento dos municípios criando um equilíbrio entre gastos, despesas e rendimento mensal, sendo uma lei complementar às leis dos municípios. Optou-se pelo estudo referente à região de Costa Verde no Rio de Janeiro, em razão da sondagem e certificação do seu Produto Interno Bruto (PIB) e PIB per capita, segundo demonstrado pelo Instituto de Geografia e Estatística (IBGE), analisados abaixo em cada município. Entretanto, objetivou-se verificar a conduta da gestão municipal face à Lei de Responsabilidade Fiscal.

O objetivo deste trabalho foi examinar os demonstrativos divulgados no Portal da Transparência do município e TCE, se os mesmos cumprem com a LRF com relação à Despesa com Pessoal. Portanto, a análise dos municípios teve como objetivo as Despesas com Pessoal, sabendo que a despesa com pessoal em cada período não pode ultrapassar 60% da Receita Líquida Corrente, na qual 54% está designado para o Executivo e 6% para o Legislativo.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 Contextualização dos municípios e análise dos resultados

Angra dos Reis

No estado do Rio de Janeiro está localizada a cidade de Angra dos Reis, especificamente, na Região de Costa Verde. Possui uma área de 813,420 km². Segundo o informa a Câmara Municipal de Angra dos Reis, a cidade de Angra dos Reis teve sua formação quando a expedição saiu de Portugal, em 1501, e após 67 dias de viagem, em 06 de janeiro de 1502, dia consagrado aos Reis Magos, chegou à baía de Angra dos Reis. A Terra foi fundada pelo capitão-mor Antônio de Oliveira, sendo denominada "Vila dos Reis Magos de Ilha Grande", porém ainda não era reconhecida por Portugal. Em 1553 a Terra foi batizada com o nome de "Freguesia de Nossa Senhora da Conceição de Angra dos Reis", essa mesma Terra também já teve como nome "Povoado de Nossa Senhora da Conceição" e "Povoado dos Santos Reis Magos". A Terra finalmente foi fundada em 02/ 10/1624 como a nova "Vila dos Santos Reis Magos da Ilha Grande" no local onde encontra-se o Município de Angra dos Reis. O aumento do povoado fez com que fosse criado Câmara dos Vereadores, Cadeia, Juizado de Direito com Juiz pendaneo, Cartório de Notas e Tabelia etc.

Segundo o IBGE (2017) população comuna, 2010 de Angra dos Reis era constituída de 165.511 habitantes se tornando, assim, se tornando, assim, na 92ª cidade mais populosa do estado do Rio de Janeiro. O PIB per capita foi estimado em R\$8.212,88. Em termos socioeconômicos, o município apresenta uma taxa de matrícula de 96%, variando dos 6 aos 14 anos, confirmando uma taxa de alfabetização moderada em relação a outros municípios do país, ocupando a 92ª posição no ranking nacional 428º lugar. Ao mesmo tempo, a taxa de mortalidade infantil comunitária é de 13,66 por 1.000 nascidos vivos (IBGE, 2020). Segundo o IBGE, o Índice de Desenvolvimento Humano do Governo Local (IDHM) mostra desenvolvimento de 0,92 para baixo desenvolvimento a 0,72 para alto desenvolvimento de 1991 a 2010.

A Lei de Responsabilidade Fiscal garante limites e nivelamento no endividamento e gastos públicos, gerando uma gestão fiscal responsável por um crescimento tolerável para garantir a sustentabilidade. Nesse caso, a administração deve cumprir as metas financeiras sem sobrecarregar as contas de serviços públicos. Portanto, a coleta de dados do portal do cidadão foi feita a expensas da LRF com funcionários da cidade de Angra dos Reis, conforme descrito a seguir.

1º Quadrimestre 2022

Tabela 2 – Despesa com pessoal Angra dos Reis

DESPESA COM PESSOAL	DESPESA LÍQUIDA 2022	
Despesa Bruta com Pessoal (I)	597.189.910,69	
Pessoal Ativo	464.552.574,8	
Pessoal Inativo e Pensionista	132.031.546,56	
Outras Despesas de Pessoal Decorrentes Contratos Terceirizado. (art.18, §1º LRF)	605.789,32	
Indenizações por Demissões e Incentivo a Demissão Voluntaria	6.253.687,13	
Decorrentes de Decisão Judicial	-	
Despesas de Exercícios Anteriores	-	
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	53.076.395,89	
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I –II) 537.859.827,67		
APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL	VALOR	(%)
Receita Corrente Líquida – RCL (IV)	1.746.874.276,70	100
Despesa Total com Pessoal – DTP (VIII)= (IIIa + IIIb)	542.870.141,90	31,08
Limite Máximo (IX) (incisos I, II e III, art 20 da LRF)	943.312.109,42	54
Limite Prudente (X) = (0,95 x ix) (parágrafo único do art. 22 da LRF)	896.146.503,95	51,30

Limite de Alerta (XI) = (0,90 x IX) (inciso II do § 1 do art. 59 da LRF)	848.980.898,48	48,60
--	----------------	-------

Fonte: <https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/pagina/relatorios-lrf>¹²

Com base no valor do Município de Angra dos Reis, é possível reportar custos de 31,08% do total de custos com pessoal do Município de 54%.

Paraty

Paraty é um município localizado no Estado do Rio de Janeiro, especificamente, na Região de Costa Verde. Possui uma área de 924.296 km². Segundo informa a Prefeitura de Paraty, RJ, a cidade teve sua formação dividida divergindo a data de fundação de historiador para historiador. A cidade foi ocupada pela tribo indígena Guiana, e logo depois foi habitada pelo povoado de Paulista, capitão de São Vicente. Em 1606 com a chegada dos primeiros sesmeiros da Capitania de Itanhaém, acredita-se que venha ser a origem do povoamento como no sistema de Capitania Hereditária. Pode-se afirmar que no início do século XVII, além dos índios guianenses, já havia um crescente grupo de 'paratianos' estabelecidos. A cidade de Paraty também foi conhecida pelo ciclo do café no século XIX e pela produção da 'pinga' extraída da cana de açúcar tendo no século XVIII mais de 200 engenhos de pinga e moenda.

Segundo o IBGE, no ano de 2010, a população do município de Paraty era constituída de 37.533 habitantes se tornando, assim, no 43º a cidade mais populosa do estado do Rio de Janeiro. Seu PIB foi estimado em R \$63.920,14 per capita. No que tange aos aspectos socioeconômicos, o município apresentou percentual de 93,8% na taxa de escolaridade que abrange a faixa etária de 6 a 14 anos o que reforça o alto nível de alfabetização em relação aos demais municípios do estado e ocupa a 92º posição e no ranque nacional ficando na 5251º posição. Paralelo a isso, o município apresenta um coeficiente de mortalidade infantil de 13,51 óbitos por mil nascidos vivos (IBGE 2020). O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) apresenta, segundo o IBGE, uma evolução entre os anos de 1991 e 2010 de 0,491 baixo desenvolvimento para 0,693 alto desenvolvimento por bandas IBGE de 1991 a 2010.

¹² Material adaptado: RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas Estado do. Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/pagina/relatorios-lrf> Acesso em 24 de out. de 2022.

1º Quadrimestre 2022

Tabela 3 – Despesa com pessoal Paraty

DESPESA COM PESSOAL	DESPESA LÍQUIDA 2022	
Despesa Bruta com Pessoal (I)	115.871.254,29	
Pessoal Ativo	115.871.254,29	
Pessoal Inativo e Pensionista	575.272,00	
Outras Despesas de Pessoal Decorrentes Contratos Terceirizado. (art.18, §1º LRF)	-	
Indenizações por Demissões e Incentivo a Demissão Voluntaria	-	
Decorrentes de Decisão Judicial	-	
Despesas de Exercícios Anteriores	-	
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	-	
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I –II) R\$ 115.295.982,29		
APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL	VALOR	(%)
Receita Corrente Líquida – RCL (IV)	412.354.682,70	100
Despesa Total com Pessoal – DTP (VIII)= (IIIa + IIIb)	115.295.982,29	27,96
Limite Máximo (IX) (incisos I, II e III, art 20 da LRF)	222.671.528,66	54
Limite Prudente (X) = (0,95 x ix) (parágrafo único do art. 22 da LRF)	211.537.952,23	51,30
Limite de Alerta (XI) = (0,90 x IX) (inciso II do § 1 do art. 59 da LRF)	200.404.375,79	48,60

Fonte: <https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/pagina/relatorios-lrf>¹³

Com base nos valores do município de Paraty é possível identificar um gasto de 27,96% com Despesa Total com Pessoal no município, evidenciando que o mesmo cumpriu com as exigências impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal sem ultrapassar o limite máximo de 54%.

Mangaratiba

Mangaratiba é um município localizado no Estado do Rio de Janeiro, especificamente na região de Costa Verde. Possui uma área de 367,606 km². Segundo informa a Prefeitura de Mangaratiba a ocupação humana iniciou em época anterior à Era Cristã, essa ocupação ficou marcada pela presença de diversos sítios de sambaqui presentes em vários pontos do litoral Mangaratibense. Antes da chegada dos portugueses as terras foram ocupadas pelo povo tupinambá, que vivia na região litorânea de Ubatuba à Cabo Frio e era dividida em aldeias. Foi

¹³ Material adaptado: RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas Estado do. Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/pagina/relatorios-lrf> Acesso em 24 de out. de 2022

após a derrota da Confederação dos Tamoios, em 1567, que Mangaratiba teve início ao processo de colonização com doações de terras à família Sá. O processo de colonização das terras de Mangaratiba não fora complicado, a localização geográfica facilitava os ataques de piratas. Após lutas pelas terras, Sá garantiu a posse de Mangaratiba no início do século XVII.

Segundo o IBGE no ano de 2010, a população do município de Mangaratiba era constituída de 36.456 habitantes se tornando, assim, no 44º município mais populoso do Estado do Rio de Janeiro. Seu PIB foi estimado em R \$55.538.31 per capita. No que tange aos aspectos socioeconômicos, o município apresentou o percentual de 96,7% na taxa de escolaridade que abarca a faixa etária dos 6 aos 14 anos confirmando um alto índice de alfabetização em relação a outros municípios do Estado e ocupando a 72º posição e no ranque nacional ficando 3987º posição. Paralelo a isso, o município apresenta um coeficiente de mortalidade infantil de 17,62 óbitos por mil nascidos vivos (IBGE,2020). O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) apresenta, segundo o IBGE, uma evolução entre os anos de 1991 e 2010, de 0,478 baixo desenvolvimento para 0,753 alto desenvolvimento, de acordo com as faixas do IDHM verificadas no IBGE de 1991 a 2010.

1º Quadrimestre 2022

Tabela 4 – Despesa com pessoal Mangaratiba

DESPESA COM PESSOAL	DESPESA LÍQUIDA 2022	
Despesa Bruta com Pessoal (I)	249.104.487,10	
Pessoal Ativo	221.118.483,18	
Pessoal Inativo e Pensionista	27.986.003,92	
Outras Despesas de Pessoal Decorrentes Contratos Terceirizado. (art.18, §1º LRF)	-	
Indenizações por Demissões e Incentivo a Demissão Voluntária	1.243.594,65	
Decorrentes de Decisão Judicial	-	
Despesas de Exercícios Anteriores	-	
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	27.083.867,17	
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I –II) R\$ 220.777.025,28		
APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL	VALOR	(%)
Receita Corrente Líquida – RCL (IV)	422.101.982,30	99,45
Despesa Total com Pessoal – DTP (VIII)= (IIIa + IIIb)	228.866.071,09	54,52
Limite Máximo (IX) (incisos I, II e III, art 20 da LRF)	226.684.417,17	54
Limite Prudente (X) = (0,95 x ix) (parágrafo único do art. 22 da LRF)	215.350.196,31	51,30
Limite de Alerta (XI) = (0,90 x IX) (inciso II do § 1 do art. 59 da LRF)	204.015.975,45	48,60

Fonte: <https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/pagina/relatorios-lrf>¹⁴

Com base nos valores do município de Mangaratiba é verificável que um custo de 54,52% pode ser identificado nos custos totais da mão de obra municipal. Isso indica que não atende aos requisitos da Lei de Responsabilidade Financeira e excede o limite de 54%. Na prática, isso equivale a 0,52% que a prefeitura gastou a mais no 1º quadrimestre no ano de 2022 (incisos I, II e III do art. 20 da LRF). Logo, conclui-se que o município apresenta meios ineficazes da Administração Pública, pois ele não conseguiu alinhar os gastos com a folha de acordo com o que determina a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Conclusão

Observar-se que a tabela 2, tabela 3 e tabela 4, dos respectivos municípios demonstram os dados referentes a Despesa com Pessoal no 1º quadrimestre do ano de 2022 na gestão municipal de Angra dos Reis, Paraty e Mangaratiba, ambos localizados no Rio de Janeiro. A folha inclui na sua base os Efetivos Concursados da Ativa, Inativos, Pensionista. Os valores gastos na terceirização de mão de obra se referem aos empregados e servidores públicos e suas substituições.

Portanto, por meio desta análise, constata-se que os municípios de Angra dos Reis e Paraty Rio de Janeiro conseguiram cumprir as restrições impostas pela LRF no primeiro quadrimestre de 2022, conforme consta na folha de pagamento (despesa pessoal). Reverso a isso o Município de Mangaratiba, por meio desta análise identificou-se que no 1º quadrimestre do ano de 2022 não conseguiu cumprir os limites impostos pela LRF, conforme apresentado nos Demonstrativos de Despesa com Pessoal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi criada em 2000 com o objetivo de estabelecer regras sobre finanças para atuar no campo do controle orçamentário e evitar riscos e discrepâncias que afetem o equilíbrio das contas públicas. Assim, alguns municípios utilizam a LRF em consonância com a legislação municipal, o que não pode ser cumprido.

¹⁴ Material adaptado: RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas Estado do. Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/pagina/relatorios-lrf> Acesso em 24 de out. de 2022

Para fins conclusivos deste trabalho foi fundamental a análise de Despesa Total com Pessoal dos municípios da Região da Costa Verde do Estado do Rio de Janeiro, considerando que o maior gasto do orçamento público municipal se encontra em Mangaratiba, que ultrapassa 0,52% do limite máximo estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, entendendo que na prática não é 100% do cumprimento da LRF.

De acordo com art. 22 da LRF, ao município que exceder o limite imposto pela lei serão vedados: concessões de vantagens, reajuste, aumento, criar cargos, ou funções. Além disso, não poderá alterar o plano de carreira do servidor que implique no aumento das despesas, contratar pessoal a qualquer título, exceto quando houver aposentadorias ou falecimento dos servidores públicos na área da saúde, educação e segurança e, por fim, fazer contratação de horas extras, salvo em caso específico no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição Federal (BRASIL, 2000).

Originou-se a pesquisa pela referência da LRF de que era suficiente na gestão fiscal, equilibrando as receitas e despesas e “...corrigindo os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas...” § 1º da LRF. Analisado que esta Lei cumpre-se apenas nos municípios de Paraty e Angra dos Reis, comprovando-se a eficiência da lei por meio das análises de Demonstrativos de Despesas com Pessoal. No município de Mangaratiba foi possível analisar que no 1º quadrimestre a gestão não cumpriu com a lei. O município, terá nos próximos dois quadrimestres de acordo com o art. 23º da LRF, eliminar o percentual excedente, sendo pelo menos um terço no primeiro quadrimestre. A Constituição Federal no §§ 3º e 4º do art. 169 destaca que como medida de contenção dos gastos com pessoal, será possível a redução de, pelo menos, 20% das despesas com funções de confiança e cargos em comissão, e, até mesmo a exoneração dos servidores não estáveis e servidores estáveis. As providências adotadas serão fiscalizadas pelo Tribunal de Contas e pelo Legislativo Municipal.

REFERÊNCIAS

ANGRA DOS REIS. Prefeitura municipal de. Portal da Transparência Disponível em <https://angra.rj.gov.br/transparencia> Acesso em 28 de out. de 2022.

ANGRA DOS REIS. Prefeitura municipal de. Fundação do legislativo. Disponível em: <https://www.angradosreis.rj.leg.br/institucional/historia> Acesso em 20 de out. de 2022

ARAÚJO, Anderson Henrique dos Santos; SANTOS FILHO, José Emilio dos; GOMES, Fábio Guedes. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10. **Revista de Administração Pública**, v. 49, p. 739-759, 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e da outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 mai. 2000. Disponível em: <http://www.senado.gov.br> Acesso em: 24/10/2022.

BRASIL, Controladoria Geral da União. Portal da transparência. Orçamento público Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/orcamento-publico> Acesso em 25 de out. de 2022

BRASIL, Senado Federal. Orçamento. Legislação Orçamentária. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/legislacao-orcamentaria> Acesso em 23 de out. de 2022

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Makron Books, 2002.

COLLINS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005

CORBARI, E. C. *Grandes municípios brasileiros: estrutura do endividamento e impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2008. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba

CREPALDI, Guilherme Simões; CREPALDI, SILVIO APARECIDO. **Orçamento público**. Saraiva Educação SA, 2017.

CRUZ, Flávio. **Auditoria e controladoria** / Flávio da Cruz. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo** /. - 33. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DUARTE, Leon Nascimento et al. Lei de responsabilidade fiscal e Lei de acesso à informação: uma análise do nível de transparência dos municípios do estado de Rondônia. **Desenvolvimento Socioeconômico em Debate**, v. 6, n. 1, p. 39-59, 2020.

FACHIN, O. **Fundamentos de metodologia**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades e Estados Angra dos Reis. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/angra-dos-reis.html> Acesso em 28 de out. de 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades e Estados Angra dos Reis. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/angra-dos-reis/panorama> Acesso em 27 de out. de 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades e Estados Mangaratiba. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/mangaratiba.html>. Acesso em 24 de out. de 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades e Estados Mangaratiba. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/mangaratiba/panorama> Acesso em 24 de out. de 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades e Estados Paraty. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/paraty.html> Acesso em 23 de out. de 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades e Estados Paraty. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/paraty/panorama> Acesso em 28 de out. de 2022.

KHAIR, Amir Antônio. Gestão fiscal responsável: simples municipal: guia de orientação para as prefeituras. **Rio de Janeiro: BNDES**, 2001.

KÖCHE, J. C. **Fundamentos de Metodologia Científica: teoria da ciência e iniciação à pesquisa**. 29. ed. Petrópolis: Vozes, 2011

MANGARATIBA. Prefeitura municipal de. Disponível em: <https://mangaratiba.rj.gov.br/novoportal/pagina/historia.html> Acesso em 23 de out. de 2022.

MANGARATIBA. Prefeitura municipal de. História de Mangaratiba. Disponível em: <https://mangaratiba.rj.gov.br/novoportal/pagina/historia-de-mangaratiba.html> Acesso em 20 de out. de 2022.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2004

MAXIMIANO, Antônio César Amaru. **Teoria Geral da Administração: da escola científica à competitividade na economia globalizada**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 40 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO DE ANDRADE, A.. A INFLUÊNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NA CONTABILIDADE PÚBLICA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS. **RECIMA21 - Revista Científica Multidisciplinar - ISSN 2675-6218**, [S. l.], v. 2, n. 5, p. e25349, 2021. DOI:10.47820/recima21.v2i5.349. Disponível em: <https://recima21.com.br/index.php/recima21/article/view/349>. Acesso em: 29 out. 2022.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Lei complementar nº 101/2000: entendendo a lei de responsabilidade fiscal**. 2ª. Ed. Brasília: ESAF, 2002. 185 p. 103. Disponível em:

https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:27789. Acesso em 28 de out. de 2022.

NUNES, Selene Peres; NUNES, Ricardo da Costa. O processo orçamentário na Lei de Responsabilidade Fiscal: instrumento de planejamento. **Administração Pública: direitos administrativos, financeiros e gestão pública: prática, inovações e polêmicas**. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2002.

PARATY. Prefeitura municipal de. Portal da Transparência. Disponível em: <https://transparencia.paraty.rj.gov.br/> Acesso em 28 de out. de 2022.

PARATY. Prefeitura municipal de. Sobre a Cidade. Disponível em: <https://www.paraty.rj.gov.br/a-cidade/sobre> Acesso em 20 de out. de 2022.

PELICIOLI, Ângela Cristina. A Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal. Brasília: SEPLAN, 2000.

PINTO, Daniel Silva; COSTA, Abimael de Jesus Barros; WILBERT, Marcelo Driemeyer. ENDIVIDAMENTO DOS ESTADOS BRASILEIROS: Análise das Sanções e Restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Gestão & Sociedade: Revista de Pós-Graduação da Uniabeu**, v. 4, n. 1, p. 1-17, 2015.

QUEIRÓZ, E. W. L.; SILVA, V. A. F. Atuação do controle interno na correta aplicação dos estágios da despesa pública definidos na Lei nº 4.320/64: um estudo focado nos municípios do Agreste Pernambucano. *Revista TCE-PE, Recife*, v. 20, n. 20, p. 68-91, dez. 2013. Disponível em: https://periodicos.tce.pe.gov.br/seer/ojs3.1.2-1/index.php/Revista_TCE-PE/article/view/1172. Acesso em: 28 out. 2022

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas Estado do. Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/pagina/relatorios-lrf> Acesso em 24 de out. de 2022.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da Accountability no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 10, n. 47, 2005