

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UM ENFOQUE SOBRE O  
CONTROLE DE DESPESAS COM PESSOAL NOS PODERES EXECUTIVO E  
LEGISLATIVO EM MUNICÍPIOS DA REGIÃO CENTRAL DO RS**

**Sheila Oliveira Goulart**

Especialista em Gestão Pública Municipal

E-mail: [sheilagoulart@ibest.com.br](mailto:sheilagoulart@ibest.com.br)

**Resumo**

Este trabalho estuda os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em municípios da região central do Rio Grande do Sul durante os anos de 2002 a 2010. De modo particular, avalia a imposição dessa regra no controle e observância de limites legais no que concerne às despesas com pessoal. Tal avaliação fundamentou-se em dados secundários fornecidos pelo TCE-RS (Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul) durante o mês de abril de 2011. O resultado alcançado permite concluir que a LRF é relevante para controlar os gastos com pessoal nessa região.

**Palavras-chave:** Despesa com Pessoal, Receita Corrente Líquida, Gestão Fiscal.

**1 Introdução**

Nos últimos anos, os gastos públicos vêm sendo motivo de grandes alardes por parte do governo e pela sociedade em geral. Tal preocupação pauta-se perfeitamente em face ao excessivo endividamento da máquina administrativa em todas as esferas de governo. A normatização do gerenciamento dos recursos públicos seria uma das necessidades latentes para a redução dos problemas existentes dentro das Finanças Públicas.

Após contínuas legislações e, diante de uma busca por redução de despesas públicas, foi editada em 04 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pressupondo a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar as contas públicas, estabelecendo normas de Finanças Públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, resgatando dessa forma, a filosofia administrativa e a fidedignidade das ações do poder público. Essa lei surgiu num contexto de reforma do Estado que vem ocorrendo em vários países nas últimas décadas, visando substituir a administração pública burocrática pela gerencial e, desta forma, aumentar a eficiência na prestação de serviços públicos. Seu fundamento legal está contido nos artigos 163 a 169 da Constituição Federal, os quais expressam a límpida intenção do legislador em promover uma administração financeira eficiente em todos os entes da federação, atendendo ao critério de maior controle e transparência dos

recursos públicos em cooperação com a sociedade, haja vista uma mudança institucional na utilização do dinheiro público com vistas a estabelecer normas rígidas para uma política fiscal responsável, regulando as finanças públicas em todos os níveis de governo e promovendo, de forma imediata, uma mudança cultural no delineamento dos recursos públicos.

Sua principal referência é a lei de Finanças Públicas da Nova Zelândia (*Fiscal Responsibility Act*, de 1994); da Comunidade Européia, a partir do Tratado de Maastricht; e dos Estados Unidos, cujas normas de disciplina e de controle de gastos do governo central levaram à edição do *Budget Enforcement Act*, aliado ao *accountability*<sup>1</sup>.

A motivação para esse trabalho surge da necessidade de se investigar as despesas com pessoal relacionadas à área municipal na região central do Rio Grande do Sul, uma vez que diversos pesquisadores têm se dedicado a estudar o assunto no âmbito estadual ou federal e pouco tem contribuído para enriquecer o tema numa abrangência mais local.

A região central do RS é composta por 34 municípios que reúnem atrativos que conjugam a diversidade étnica formadora da cultura local com a multiplicidade de paisagens que mesclam as áreas de preservação de Mata Atlântica, com sítios paleontológicos e monumentos arquitetônicos. Na atividade econômica dessa região, destaca-se a agropecuária no varejo e no beneficiamento, sendo que os principais produtos agropecuários são: arroz, soja, fumo, bovinos e equinos.

O objetivo geral desse estudo é propiciar aos gestores públicos municipais da região central e pessoas interessadas no assunto, uma visão geral sobre o efetivo controle das despesas com pessoal durante os anos de 2002 a 2010, em face de limites preconizados pela LRF, tomando por base dados anuais fornecidos pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (TCE-RS).

Em termos específicos, esse trabalho visa avaliar a aplicação dos dispositivos da LRF no controle de gastos com pessoal no âmbito municipal e verificar se os limites fixados de despesa com pessoal foram observados. Diante desses propósitos, vislumbra-se colaborar com informações que servirão para aprofundar discussões para um melhor

---

<sup>1</sup> Termo da língua inglesa sem tradução exata para o português que remete a obrigação de membros de órgãos administrativos ou representativos de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados.

planejamento gerencial à medida que esses entes enfrentam constantemente grandes desafios em suas tomadas de decisão.

Esse estudo contém, além da introdução; a revisão da literatura sobre a LRF e despesas com pessoal; descrição da metodologia adotada no estudo; análise dos resultados obtidos a partir de limites legais impostos em cada município; e por fim, a conclusão.

## **2 Referencial teórico**

### **2.1 Fundamento legal para as despesas com pessoal**

A observância de limites para as despesas com pessoal não é uma inovação trazida pela Constituição de 1988 ou pela LRF, pois a Carta Magna de 1967 dispunha em seu art. 66 que “a despesa com pessoal da União, Estados e Municípios não poderá exceder mais do que cinquenta por cento das suas respectivas receitas correntes”.

Em 1988, o texto constitucional vem corroborar com as demais legislações que versam sobre a matéria, à medida que prescreve que a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em Lei Complementar. A partir dessa publicação, ficou incontestável a deliberação de corrigir rumos da administração pública, seja no âmbito dos Estados, Distrito Federal, União ou nos Municípios, mediante a adoção de um planejamento estratégico governamental, regulamentação de Finanças Públicas e transparências de ações fiscais que foram fortalecidas, com a publicação da Lei Rita Camata I em 1995; e em 1999 com a Lei Rita Camata II, estabelecendo novos limites de despesas em relação às receitas correntes líquidas.

Após essas legislações, no ano de 2000, foi editada a Lei Complementar que vinha regulamentar as Finanças Públicas em todas as esferas de governo (LRF), dilacerando de forma definitiva o círculo vicioso de pacotes emergenciais para socorrer governos com dificuldades financeiras, estabelecendo limites universais e inflexíveis<sup>2</sup> para a despesa com pessoal em todos os entes da federação.

---

<sup>2</sup> Por limites “universais e inflexíveis” entende-se: limites idênticos e imutáveis, ou seja, não há discriminação dos limites da lei para diferentes municípios ou estados.

O Quadro I apresenta um resumo das variações dessas leis no tocante aos limites máximos estabelecidos para a despesa com pessoal em cada ente da federação.

Constituição de 1967	Lei Rita Camata I	Lei Rita Camata II	Lei de Responsabilidade Fiscal
<p>União, Estados e Municípios: 50% das Receitas Correntes.</p> <p>Não há prazo para retornar ao limite</p>	<p>União: 70% da Receita Corrente Líquida;</p> <p>Estados: 60% da Receita Corrente Líquida;</p> <p>Distrito Federal e Municípios: 70% da Receita Corrente.</p> <p>Prazo de retorno ao limite: três exercícios financeiros, a contar do ano de 1995, sendo que um terço do excedente deve ser reduzido em cada exercício.</p>	<p>União: 50% da Receita Corrente Líquida Federal;</p> <p>Estados e Distrito Federal: 60% da receita Corrente Líquida Estadual;</p> <p>Municípios: 60% da Receita Corrente Líquida Municipal.</p> <p>Prazo de Retorno ao Limite: dois anos, sendo que dois terços do excesso, nos primeiros doze meses e o restante, nos doze meses seguintes, a contar de 1999.</p>	<p>União: 50% da Receita Corrente Líquida;</p> <p>Estados e Distrito Federal: 60% da Receita Corrente Líquida;</p> <p>Municípios: 60% da Receita Corrente Líquida.</p> <p>Prazo de retorno: dois quadrimestres, sendo que um terço do excesso tem que ser reduzido já no primeiro quadrimestre.</p>

Quadro 1: Receita Corrente Líquida e Despesas com Pessoal  
 Fonte: Secretária do Tesouro Nacional (adaptado)

## 2.2 Definição de despesas com pessoal

A definição de despesas com pessoal possui extensa abrangência e está contida no art.18 da LRF.

Para efeitos dessa Lei Complementar, entende-se como despesa de pessoal: o somatório dos gastos do ente da federação com ativos, inativos, pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e membros de cada Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens fixas e variáveis, subsídios, proventos de aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente à previdência social. (LRF)

No conceito supracitado, o legislador procurou evitar interpretação que viesse a burlar a aplicabilidade da lei, estando compreendido “todo o universo de gasto do ente da Federação, relacionados direta ou indiretamente, com mão-de-obra” (ROCHA, 2001, p. 251).

Nesse contexto, o disposto na LRF “deve ser entendido no sentido de que, se celebrada, a despesa correspondente será levada em consideração para fins de cálculo das despesas com pessoal” (MARTINS e NASCIMENTO, 2008, p. 148).

### **2.3 Receita corrente líquida**

“A RCL é utilizada como parâmetro comum aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. É sobre ela que serão calculados os percentuais de gasto de pessoal, de despesas previdenciárias, da reserva de contingência e da dívida consolidada (TOLEDO JR e ROSSI, 2005)”.

O art. 2º da LRF define RCL como sendo o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, deduzidas as transferências constitucionais de um ente para outro, a contribuição dos servidores públicos que se destina ao custeio do sistema de previdência e as receitas de compensação financeira entre fundos previdenciários.

### **2.4 Limites globais**

Os limites globais para as despesas com pessoal são calculados tendo por base o denominador RCL, cuja apuração corresponde à soma das receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze meses anteriores, excluídas as duplicidades.

A partição desses limites nos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público, fez-se necessária para enfrentar o problema de descontrole dos gastos públicos dos Poderes, pois essa responsabilidade anteriormente recaía somente sobre o Executivo, deturpando, dessa forma, as reais despesas de cada Poder.

O Quadro 2 demonstra um resumo da partição dos limites das despesas com pessoal em cada Poder.

<b>Ente/ Poder</b>	<b>União</b>	<b>Estados</b>	<b>Municípios</b>
Executivo	40,9 %	49 %	54 %
Legislativo	2,5 %	3 %	6 %
Judiciário	6 %	6 %	-
Ministério Público	0,6 %	2 %	-
<b>Total</b>	<b>50 %</b>	<b>60 %</b>	<b>60 %</b>

Quadro 2: Partição dos Limites com Despesas de Pessoal  
Fonte: LRF.

### 2.5 Limite prudencial e limite de alerta

Definido no art. 22 da LRF, o limite prudencial, como era denominado no projeto original, e hoje, ainda assim comumente conhecido, baseia-se na premissa de medidas corretivas quando o percentual do limite for igual ou superior a 95% do limite máximo.

Além disso, o ente fica sujeito a penalidades administrativas que limitam demasiadamente a ação dos gestores públicos, caso esse percentual seja ultrapassado. Já o limite de alerta é apenas um aviso feito pelos Tribunais de Contas aos entes que alcançarem 90% do limite máximo, não se revestindo em penalidade alguma, servindo apenas para orientar o ente a tomar providências que contenham e corrijam despesas à medida que o limite prudencial e o limite máximo estejam muito próximos.

## 3 Método

A análise foi focada em municípios de pequeno porte da região central do Rio Grande do Sul, no período de 2002 a 2010. Trata-se de uma pesquisa descritiva e documental fundamentada em dados secundários coletados via internet no site do TCE-RS durante o mês de abril de 2011. A região central do RS é composta por 34 municípios, sendo que 32 são considerados de pequeno porte, ou seja, possuem população inferior a cinquenta mil habitantes, ficando excluídos apenas os municípios de Cachoeira do Sul e Santa Maria, por serem considerados municípios de médio e grande porte, respectivamente.

Para este estudo, inicialmente, foi realizada uma pesquisa bibliográfica sobre o assunto em livros, artigos, dissertações, monografias e revistas que versam sobre o tema e, posteriormente, foram selecionados dez municípios tendo por base seu número de habitantes entre dez e cinquenta mil.

Partindo-se dessas informações, foram coletados dados anuais no site do TCE-RS, os quais não sofreram efeitos inflacionários, posteriormente, procedeu-se a elaboração de um quadro representativo de percentuais que evidenciou a distribuição temporal da relação despesa com pessoal/RCL entre os municípios analisados.

#### **4 Análise de dados**

Analisando os resultados apresentados, constatou-se que, em todos os entes examinados, as despesas com pessoal do Poder Legislativo, nos anos de 2002 a 2010, jamais ultrapassaram os limites previstos na LRF. Entretanto, as despesas com pessoal do Poder Executivo não seguiram a mesma linha de comprovação, visto que oscilaram acentuadamente de um ente para outro. Destaca-se nessa oscilação o município de Agudo que despendeu no total geral, durante oito anos, da despesa com pessoal/RCL, o maior impacto de gasto observado entre os percentuais analisados.

No que tange ao limite de alerta no Poder Executivo, os municípios de Tupanciretã (2002), São Pedro do Sul (2004), São Sepé (2007), Cacequi e Restinga Sêca (2009) ultrapassaram os percentuais previstos na lei. Contudo, isso não indica que houve alguma punição a esses entes, haja vista desse limite se revestir apenas em caráter de orientação para que providências corretivas sejam tomadas em relação aos aumentos de execução de despesa com pessoal.

Em relação ao limite prudencial no Poder Executivo, São Sepé (2002), Agudo (2003), São Pedro do Sul (2005), São Francisco de Assis e São Sepé (2006),

Tupanciretã (2007 e 2009), São Pedro do Sul e Cacequi (2010) excederam os percentuais legais fixados. Isso significa afirmar que possivelmente esses municípios tenham sofrido alguma penalidade administrativa, caso esse limite não tenha sido restabelecido dentro do prazo legal.

Analisando-se a transposição do limite máximo fixado, verificou-se que somente o município de Agudo ultrapassou o percentual imposto no ano de 2006.

No que se refere ao menor percentual de despesas no Poder Executivo, o município de Júlio de Castilhos é o que menos gasta, se relacionado ao total geral da RCL em oito anos. Contudo, o fato não se repete nas despesas do Poder Legislativo desse ente que, apesar de um percentual dentro dos limites consideráveis, não se constitui no menor índice analisado neste estudo, ficando o município de Jaguari com essa prerrogativa.

Em relação aos entes que jamais ultrapassaram os percentuais previstos em lei para os Poderes Executivo, destacam-se os municípios de Júlio de Castilhos, Jaguari e Santiago que durante os anos analisados, mantiveram um controle sobre suas despesas com pessoal, enfatizando que todos os aspectos legais foram rigorosamente observados.

A seguir, o Quadro 3 demonstra a evolução das despesas com pessoal nos Poderes Executivo e Legislativo nos municípios da região central do RS.

Município	2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010		Média Poder Legislativo	Média Poder Executivo
	Poder Legislativo	Poder Executivo																		
Agudo	2,58	47,53	2,68	52,98	2,31	48,03	2,03	46,42	2,00	54,60	1,89	48,29	1,88	45,40	2,13	45,76	1,92	45,18	2,16	48,24
Cacequi	4,29	41,75	4,24	45,94	3,84	46,29	3,87	45,47	4,14	45,44	3,92	42,73	3,36	43,86	4,36	49,69	4,53	51,05	4,06	45,80
Jaguari	1,66	42,18	1,64	44,40	1,59	44,08	2,08	47,37	1,98	43,25	2,04	48,37	1,99	44,75	2,16	45,09	1,94	39,62	1,90	44,35
Júlio de Castilhos	3,51	42,81	3,06	36,64	2,94	38,51	3,18	34,77	3,29	39,33	3,28	43,69	2,70	32,58	3,39	41,16	3,04	41,86	3,15	39,04
Restinga Seca	2,20	37,99	2,20	40,04	2,07	38,52	1,85	37,12	1,91	43,37	1,86	48,38	1,83	45,81	2,32	49,04	2,24	41,54	2,05	42,42
Santiago	3,62	48,11	3,63	47,88	2,81	47,46	2,18	47,88	2,19	47,53	2,01	44,09	2,04	43,65	2,05	44,85	2,02	42,11	2,51	45,95
São Francisco	3,87	47,19	3,45	44,03	3,54	48,21	2,46	44,17	2,99	52,17	2,95	47,22	3,00	44,67	3,26	46,38	2,98	43,51	3,17	46,39
São Pedro do Sul	3,39	48,50	3,32	47,92	2,92	49,29	2,71	52,08	2,76	45,81	2,32	44,12	2,29	43,73	2,74	52,80	2,62	47,23	2,79	47,94
São Sepé	4,63	51,42	4,23	47,94	4,00	41,86	3,39	47,57	2,99	53,95	2,82	49,17	2,54	45,49	2,83	45,73	2,83	42,15	3,36	47,25
Tupanciretã	3,99	48,94	3,70	47,00	3,45	44,04	2,87	43,39	3,16	44,64	3,22	52,09	3,14	45,45	3,45	51,82	2,89	45,94	3,32	47,03
Média	3,37	45,64	3,22	45,48	2,95	44,63	2,66	44,62	2,74	47,01	2,63	46,82	2,48	43,54	2,87	47,23	2,70	44,02		

Quadro 3: Despesa com pessoal em % sobre a RCL

Os dispêndios públicos com pessoal na área municipal sempre tomaram proporções alarmantes que, em alguns casos, inviabilizaram as prestações de serviços públicos à população. A LRF trouxe inúmeras mudanças à área governamental, constituindo-se em um importante instrumento legal de estabelecimento de normas voltadas às Finanças Públicas, cuja maior contribuição está voltada para a responsabilidade na gestão fiscal. Após onze anos de implementação da LRF, a sociedade pode cobrar eficiência, racionalidade e transparência de antigas práticas nocivas que contribuíam no passado para o descrédito da administração pública em geral.

Nesse trabalho, avaliou-se o controle das despesas com pessoal no tocante aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal em dez municípios da região central do RS durante os anos de 2002 a 2010.

Ao verificar se a LRF está sendo um instrumento efetivo de controle, o estudo constatou a eficácia dessa normatização no que tange às despesas com pessoal em todos os casos. Entretanto, embora os resultados tenham sido satisfatórios diante do arcabouço legal no que se refere à imposição de limites e controle, há uma lacuna em não haver uma regulamentação de um conjunto de indicadores de avaliação fiscal para uma análise mais precisa de percentuais estipulados por essa lei. Em outras palavras, numa visão geral, todos os municípios analisados estão dentro das determinações impostas, contudo não se pode mensurar uma imagem mais completa, pois outros critérios deveriam ser empregados para avaliar esses entes, contribuindo dessa forma para uma sustentabilidade gerencial e utilização de recursos públicos de forma precisa.

Quanto às comparações de percentuais de despesas com pessoal entre os entes analisados, verificou-se que tais exigências não devem ser revestidas de caráter restritivo ao aumento de despesa, nem se estimula a sua elevação de forma desenfreada, pelo contrário, se o ente se encontra numa situação considerável em relação a essas despesas, ele está em condições para que se achar conveniente, iniciar um processo de planejamento de reestruturação e expansão de carreira de seus servidores que importe aumento da despesa, haja vista o gerenciamento da operacionalização da máquina pública como um todo.

Destacaram-se nesta pesquisa, os municípios de Júlio de Castilhos e Jaguarí quanto ao menor percentual de gastos de despesas com pessoal nos Poderes Executivo e Legislativo, respectivamente.

Para concluir, os assuntos aqui mencionados corroboram com os resultados esperados do ponto de vista teórico e abrem novas perspectivas para estudos futuros, à medida que suas vertentes de pesquisa são multifacetadas, o que significa afirmar que o assunto não irá se exaurir por aqui e se recomenda uma investigação complementar a esse estudo no que concerne à renúncia de receita, efetiva arrecadação fiscal, indicadores fiscais de desempenho e cobrança da dívida ativa por parte dos entes analisados.

A primeira limitação para esse estudo se traduz na inviabilidade de coletar dados e informações no site do TCE-RS referentes aos anos anteriores à publicação da LRF, impossibilitando assim, uma generalização das conclusões dessa investigação, principalmente no que se refere ao erro de calibragem<sup>3</sup>, embora esse não fosse o elemento central desse trabalho, mas de certa forma, enriqueceria a discussão acerca desse tema.

A segunda limitação desse trabalho diz respeito à restrição quanto à obtenção de dados dos municípios analisados perante o site do TCE-RS nos anos de 2000 e 2001.

## Referências

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2002.

ANDRADE, Armando. **Considerações sobre a aplicação da lei de responsabilidade fiscal. Conselho Regional de Contabilidade do Estado de São Paulo: CRC – SP**, 2001.

ANGÉLICO, João. **Contabilidade pública**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1992.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 16. ed., ver. e atual por Djalma de Campus. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito financeiro e de direito tributário**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

BRASIL. **Lei complementar n. 101**, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm). Acesso em 25 jun. 2011.

BRASIL HOJE. Disponível em:

[http://www.brasilhoje.cenpec.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4:porte-do-municipio&catid=7:populacao&Itemid=10](http://www.brasilhoje.cenpec.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4:porte-do-municipio&catid=7:populacao&Itemid=10) >Acesso em: 05 de jun. 2011

BULLOS, Uadi Lâmmego. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 2007.

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

MUSGRAVE, Richard. **Finanças públicas**. 7. ed. São Paulo: atlas, 1976.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Ministério da Fazenda, Brasília, 2002.

ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). **Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Dialética, 2001.

TOLEDO JÚNIOR, F. C. de; ROSSI, S, C. **A Lei 4.320 no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: NDJ, 2005.