

A EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL NO MUNICÍPIO DE VIDEIRA (SC) E SUA OBSERVÂNCIA AOS LIMITES DESDE A IMPLANTAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Resumo:

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) completou nove anos de existência em maio de 2009. Neste período, uma de suas exigências mais polêmicas tem sido a limitação para despesas com pessoal. Por isso, torna-se relevante conhecer o comportamento de tais despesas e a observância aos limites da LRF nos entes públicos, em particular no município de pequeno porte selecionado para estudo. Neste sentido, o objetivo deste artigo é observar a evolução das despesas com pessoal e o desempenho do Município de Videira (SC) no que tange ao cumprimento dos limites específicos, desde a entrada em vigor da LRF. Este artigo permite observar a evolução dos valores das despesas com pessoal (consolidadas e separadas por Poder) e da Receita Corrente Líquida (RCL) do Município, numa série histórica de oito anos, abrangendo os semestres de publicação de demonstrativos de 2000 a 2008. Além do limite máximo para despesas com pessoal, foram observados o limite prudencial e o limite de alerta. Assim, foi possível identificar e conhecer o comportamento das despesas com pessoal e o desempenho do Município de Videira em relação ao cumprimento dos limites específicos.

Palavras-chave: Despesas com pessoal. Lei de Responsabilidade Fiscal. Gestão fiscal.

1 INTRODUÇÃO

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 4 de maio de 2000, completou nove anos de existência em 2009. Neste período, uma de suas exigências mais polêmicas vem sendo a limitação para as despesas com pessoal. Tendo em vista a importância e a expressividade das despesas com pessoal no orçamento público, torna-se relevante conhecer o comportamento das mesmas e saber se há observância aos limites impostos, em particular no município de pequeno porte selecionado para estudo.

O objetivo deste artigo é observar a evolução das despesas com pessoal e o desempenho do Município de Videira (SC) no que tange ao cumprimento dos limites específicos desde a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Deste modo, busca-se observar a evolução dos valores das despesas com pessoal do Poder Executivo e do Poder Legislativo, bem como da Receita Corrente Líquida (RCL) do Município, numa série histórica de oito anos, abrangendo os semestres de publicação de demonstrativos de 2000 até o final de 2008. Além do limite máximo para despesas com pessoal, são observados o limite prudencial e o limite de alerta, também previstos na LRF.

Com vistas a permitir uma percepção da evolução efetiva das despesas, além da relação “Despesa Total com Pessoal / RCL”, é realizado o ajuste monetário dos valores conforme índice de preços selecionado. Assim, tornou-se possível identificar o comportamento e o desempenho do Município de Videira em relação ao cumprimento de todos os limites para as despesas com pessoal desde a criação da LRF.

Adicionalmente, percebe-se como vantagem deste estudo o oferecimento de tabelas com exemplos de apurações dos limites, que podem vir a ser aplicadas em outros municípios brasileiros de pequeno porte, tendo em vista as similaridades inerentes aos limites e aos demonstrativos publicados.

Os procedimentos metodológicos adotados, bem como os instrumentos e limitações da pesquisa, são apresentados na seção 3 do artigo, logo após a seção com a fundamentação teórica, que segue.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Introdução à Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, é conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, ou simplesmente pela sigla LRF. Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II, do Título VI, da Constituição.

Para a LRF, 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. Seus princípios básicos são o planejamento e a transparência.

A LRF abrange a administração pública de forma ampla, conforme terminologia definida nos artigos 1º e 2º da Lei.

Observa-se, com base no art. 1º da LRF que, manter o controle das despesas com pessoal diante de limites, representa um recurso essencial para uma gestão fiscal responsável, que contribui para o equilíbrio das contas públicas. Todavia, a LRF não é primeira Lei a tratar deste tema na administração pública, como é explicado a seguir.

2.2 Histórico dos limites para despesas com pessoal

A existência de limites para as despesas com pessoal não é novidade para os gestores públicos brasileiros. A Constituição Federal de 1967 já previa, em seu art. 66, § 4º que “a despesa de pessoal da União, Estados ou Municípios não poderá exceder de cinquenta por cento das respectivas receitas correntes”. Foram publicadas ainda as Leis Complementares popularmente conhecidas como a Lei Rita Camata (de 1995) e a Lei Rita Camata 2 (de 1999), em reconhecimento à Deputada Federal Rita de Cássia Paste Camata, eleita inúmeras vezes pelo Estado do Espírito Santo, autora das propostas.

A Lei Rita Camata, em suas duas versões, teve o propósito único de disciplinar os limites das despesas com o funcionalismo público na União, nos Estados, nos Municípios e no Distrito Federal, na forma do art. 169 da Constituição Federal de 1988.

Basicamente, as leis de limites para despesas com pessoal trabalham com definições de despesas com pessoal, uma receita que serve de base para comparação e um limite percentual que a despesa pode atingir da referida receita em cada uma das esferas de governo, nos diferentes entes públicos. Os termos usados, mesmo se considerando que se alteram suas metodologias de cálculo, são: "Despesas Totais com Pessoal" e "Receita Corrente Líquida (RCL)".

Outra novidade da LRF, em relação às leis anteriores de limites para despesas com pessoal, é que os Poderes das três esferas de governo são envolvidos nas restrições. A seguir, apresenta-se um pequeno resumo das variações dessas leis de limites para despesas com pessoal.

• Constituição Federal de 1967: a Despesa de Pessoal não pode exceder:	
União, Estados e Municípios.....	50% das Receitas Correntes
• Lei Rita Camata (1): a Despesa Total com Pessoal não pode exceder:	
União	70% da Receita Corrente Líquida (RCL)
Estados	70% da RCL
Municípios e Distrito Federal.....	60% das Receitas Correntes
- Prazo de retorno ao limite: três anos, à taxa de um terço do excesso ao ano, a contar de 1995.	
• Lei Rita Camata 2: a Despesa Total com Pessoal não pode exceder:	
União	50% da RCL
Estados e Distrito Federal.....	70% da RCL
Municípios	60% da RCL
- Prazo para retorno ao limite: dois anos, sendo dois terços do excesso nos primeiros doze meses e o restante nos doze meses seguintes, a contar de 1999.	
• Lei de Responsabilidade Fiscal: a Despesa Total com Pessoal não pode exceder (detalhado adiante):	
União	50% da RCL
Estados e Distrito Federal (Art.1º §1).....	60% da RCL
Municípios	60% da RCL
- Prazo para retorno: dois anos, sendo pelo menos cinquenta por cento do excesso no primeiro ano.	

Fonte: Adaptado das Leis Complementares n.º 82/1995, n.º 96/1999 e n.º 101/2000.

Quadro 1: Resumo das Leis de limites das despesas com pessoal

Além das mudanças metodológicas nas variáveis combinadas para apuração dos limites, bem como nos percentuais, a LRF incluiu Poderes e determinados órgãos como responsáveis na composição das despesas com pessoal, conforme detalhado a seguir.

2.3 Limites para despesas com pessoal na LRF

A seguir são detalhados os componentes, os limites máximo, prudencial e de alerta para despesas com pessoal a partir da LRF, começando pelas definições terminológicas da Lei.

a) Despesa Total com Pessoal (DTP)

A primeira variável para apuração do limite para despesas com pessoal, conforme a LRF, é a “Despesa Total com Pessoal (DTP)”, que encontra-se detalhada no art. 18 da LRF. O mesmo artigo, em seu § 1º, acrescenta um ponto polêmico da Lei: “os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como ‘Outras Despesas de Pessoal’”. Deste modo, contratar serviços de terceiros não representa alternativa para redução das despesas com pessoal para fins de apuração do limite, caso se refira à substituição de servidores e empregados públicos, ou seja, com carreiras ativas e com possibilidade de contratação via concurso público.

Todavia, há exclusões, ou seja, despesas não computadas à apuração do limite, previstas nos parágrafos 1º e 2º do art. 19 da LRF.

A DTP “será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência” (art. 18, § 2º). Deste modo, as apurações podem ser feitas em vários momentos do ano, conforme exigido em demonstrativo específico, tratado adiante, sempre com períodos de 12 meses, o que minimiza influências sazonais de cada mês e permite um acompanhamento mais tempestivo.

b) Receita Corrente Líquida (RCL)

A outra variável relevante para apuração do limite em estudo é a Receita Corrente Líquida, conhecida pela sigla RCL. A RCL representa para a LRF e outras normas, como resoluções do Senado Federal, um parâmetro sobre o qual foi definida uma série de limites fiscais, tais como despesas com pessoal, dívida consolidada e operações de crédito.

A RCL é apurada, em essência, mediante um ajuste das receitas correntes, estas previstas originalmente no § 1º do art. 11 da Lei n.º 4.320/1964. Há um detalhamento completo no inciso IV e nos parágrafos 1º a 3º do art. 2º da LRF.

c) Limite Máximo

Conforme definido no art. 19 da LRF, a Despesa Total com Pessoal (DTP), em cada período de apuração e em cada ente da federação, não poderá exceder os percentuais da RCL, a seguir discriminados:

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

O art. 20 apresenta a repartição de tais limites entre os poderes e órgãos, conforme sintetizado na Tabela 1.

Deve-se notar, todavia, que não é necessário atingir o limite máximo para que comece a haver prejuízos para os gestores públicos, conforme é demonstrado a seguir, mediante o estudo do limite prudencial.

d) Limite Prudencial e Limite de Alerta

Conforme o art. 22 da LRF, se a DTP exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite máximo, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

- I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;
- II - criação de cargo, emprego ou função;
- III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Deste modo, observa-se a existência de outro limite, anterior ao limite máximo, previsto nos artigos 19 e 20, já abordados. Trata-se do “limite prudencial”, apesar de a Lei não utilizar este termo. As penalidades administrativas no que tange à gestão de pessoal são sérias, pois limitam em muito a ação dos gestores em aspectos ligados à remuneração, contratação e alteração de carreiras, entre outros aspectos.

Na Tabela 1 são apresentados os limites prudenciais para os Poderes e órgãos abordados anteriormente, juntamente com o limite máximo e o limite de alerta (este último abordado logo adiante).

Tabela 1: Repartição dos limites para despesa com pessoal na LRF

Poderes e Órgãos	Limite Máximo (% da RCL)	Limite Prudencial: 95% do Limite Máximo (% da RCL)	Limite de Alerta: 90% do Limite Máximo (% da RCL)
Na União	50,00%	47,50%	45,00%
Legislativo (inclui TCU)	2,50%	2,38%	2,25%
Judiciário	6,00%	5,70%	5,40%
Executivo	40,90%	38,86%	36,81%
Ministério Público da União	0,60%	0,57%	0,54%
Nos Estados e Distrito Federal	60,00%	57,00%	54,00%
Legislativo (inclui TCE)	3,00%	2,85%	2,70%
Judiciário	6,00%	5,70%	5,40%
Executivo	49,00%	46,55%	44,10%
Ministério Público do Estado	2,00%	1,90%	1,80%
Nos Município	60,00%	57,00%	54,00%
Legislativo	6,00%	5,70%	5,40%
Executivo	54,00%	51,30%	48,60%

* TCU: Tribunal de Contas da União

** TCE: Tribunal de Contas do Estado

Fonte: Adaptado dos artigos 19, 20, 22 e 59 da LRF.

O “limite de alerta” também não consta com este nome na LRF, pois se trata de uma interpretação sobre a atribuição do Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas competente, a partir da exigência do art. 59 da LRF. No referido artigo, consta no § 1º, inciso II, que os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos quando constatarem “que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite”.

Deste modo, não há penalização alguma, mas simplesmente um alerta, formalizado com um ofício ao titular do poder ou do órgão. Este limite serve apenas para chamar a atenção das autoridades de que os limites prudencial e máximo estão próximos. Estes sim podem acarretar penalizações, conforme tratado a seguir.

e) Reenquadramento e penalização pelo descumprimento do limite máximo

Conforme o art. 23 da LRF, se a Despesa Total com Pessoal (DTP) do Poder ou órgão ultrapassar os limites definidos, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22 (limite prudencial), “o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição”.

Se não for alcançada a redução no prazo estabelecido e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá (art. 23, § 3º):

- 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.

Deste modo não há, imediatamente, penalização pelo descumprimento do limite máximo, pois há um prazo de dois quadrimestres para reenquadramento, salvo se houver excesso ao limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão (art. 23, § 4º).

2.4 Demonstrativo contábil específico para apuração dos limites

A LRF inseriu a obrigação de publicação de dois novos conjuntos de demonstrativos contábeis para todos os entes públicos. São o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO).

O RGF deverá ser emitido ao final de cada quadrimestre, sendo publicado até 30 dias após o encerramento do período a que corresponder (artigos 54 e 55 da LRF). Todavia, é facultado aos Municípios com população inferior a 50 mil habitantes optar por divulgar semestralmente o RGF (art. 63), com conteúdo definido no art. 55 da LRF.

Os relatórios deverão ser elaborados de forma padronizada, segundo modelos que poderão ser atualizados pelo Conselho de Gestão Fiscal. Enquanto não instituído o Conselho, os modelos estão a cargo da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda.

Para esta pesquisa interessa o demonstrativo previsto no Anexo I do RGF, intitulado “Demonstrativo da Despesa com Pessoal”, cujos modelos são atualizados a cada ano mediante portarias da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

2.5 Despesa pública orçamentária: grupo pessoal e encargos sociais

Despesas públicas são “todos os desembolsos efetuados pelo Estado no atendimento dos serviços e encargos assumidos no interesse geral da comunidade, nos termos da Constituição, das leis, ou em decorrência de contratos ou outros instrumentos” (SILVA, 2002, p.124).

Segundo Silva (2002, p. 132), a despesa pública pode ser classificada sob os seguintes aspectos: quanto à natureza; quanto à competência político-institucional; quanto à afetação patrimonial; e quanto à regularidade.

Quanto à natureza, a despesa pode ser classificada como orçamentária ou extraorçamentária, dependendo de se integra o orçamento ou não, ou seja, se consta na lei orçamentária ou nos créditos adicionais. A despesa de natureza orçamentária, por sua vez, apresenta as seguintes classificações, sob o enfoque administrativo-legal (SILVA, 2002, p.134): institucional; funcional; econômica; e fonte de recursos.

Neste artigo são analisadas as despesas de um Município segundo a classificação econômica. A classificação econômica da despesa organiza a despesa orçamentária em dois grandes campos, conhecidos como categorias econômicas: as despesas correntes e as despesas de capital. Esta classificação permite a distinção da despesa por objeto de gasto, segundo sua natureza econômica e os elementos de despesa que compõe o orçamento.

A Portaria Interministerial n.º 163/2001, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN, do Ministério da Fazenda) e da Secretaria de Orçamento Federal (SOF, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) apresenta em seus Anexos II e III as classificações das despesas por categoria econômica, por grupo de natureza, por modalidade de aplicação e por elemento de despesa, com os respectivos conceitos e especificações.

A Portaria Conjunta STN/SOF n.º 3, publicada em 14 de outubro de 2008, que entrou em vigor apenas a partir de 2009, criou mais dois grupos de natureza da despesa: 7 - Reserva do RPPS; e 9 - Reserva de Contingência. Referida Portaria revogou os §§ 1º a 3º do art. 2º da Portaria Interministerial n.º 163 de 04 de maio 2001, que é adotada neste artigo em função de se aplicar às práticas contábeis do período analisado na pesquisa.

Deve-se notar, todavia, que a definição aceita para fins de apuração dos limites previstos na LRF é aquela constante no art. 18 da referida Lei, já abordada anteriormente.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Quanto à natureza, a pesquisa é classificada como aplicada, pois objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de questões específicas.

Quanto à forma de abordagem do problema, a pesquisa é classificada como qualitativa e quantitativa.

Quanto aos objetivos, a pesquisa é considerada exploratória, pois visa favorecer a compreensão dos problemas enfocados. A visão de conhecimento assumida é construtivista e o paradigma científico é o fenomenológico.

Foi realizada uma revisão de literatura para formação da base conceitual e legal para abordagem do problema, que abrangeu um histórico sobre as leis limitadoras das despesas com pessoal, as definições da LRF para limitação específica, despesa pública e demonstrativos contábeis específicos publicados em atendimento à LRF, entre outros aspectos.

Foi utilizada a análise documental do Demonstrativo da Despesa com Pessoal, constantes no Relatório de Gestão Fiscal (RGF), emitido pelos órgãos de contabilidade do Município de Videira (SC), referentes aos semestres dos exercícios financeiros de 2000 a 2008. Deste modo, são coletados, tabulados e analisados dados de demonstrativos contábeis do Poder Executivo e do Poder Legislativo.

A partir dos dados coletados nos demonstrativos foram feitas comparações entendidas como pertinentes entre contas e análises de observância em relação a padrões legais existentes, devidamente detalhados e explicados na fundamentação teórica que embasa a pesquisa.

Constitui limitação desta pesquisa a restrição temporal da análise, que não observa a evolução e o cumprimento dos limites para despesas com pessoal anteriormente à LRF, conforme as Leis “Rita Camata”. Adicionalmente, não são feitas análises sobre a composição específica das despesas com pessoal nem comparação com outros entes públicos (municípios) da região, do Estado ou do país.

Foi realizado ajuste monetário, com base no IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, em algumas das variáveis abrangidas nas séries históricas, com vistas a minimizar distorções nas análises de evolução global entre os anos inicial e final.

4 RESULTADOS

4.1 Breve apresentação do Município de Videira e obtenção de dados

O Município de Videira, no Estado de Santa Catarina, fica situado no Vale do Rio do Peixe, possui uma área de 378 km² e fica a 450 km da capital Florianópolis (PMV, 2008). Sua população estimada pelo IBGE (2008) é de 46.157 mil habitantes.

Os dados necessários para a pesquisa derivam do Demonstrativo da Despesa com Pessoal, elaborado em atendimento à LRF, conforme previsto para o Anexo I do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), abordado anteriormente. Foi necessário solicitar os demonstrativos ao ente municipal que, por meio da Secretaria de Finanças, forneceu o anexo I do RGF referente aos dois poderes (PMV, 2000 a 2008).

A coleta de dados abrangeu os demonstrativos publicados semestralmente nos exercícios financeiros de 2000 a 2008. Foram totalizados 17 períodos de observação, tendo

em vista que o ano de 2000 apresentou apenas uma publicação, em função do início da vigência da LRF em maio de 2000.

4.2 Observação do cumprimento dos limites

Os dados coletados são apresentados a seguir: Receita Corrente Líquida (RCL) e Despesa Total com Pessoal (DTP), para fins de apuração dos limites. Os percentuais e valores de limites foram apurados a parte nesta tabela como forma de realizar conferência dos dados constantes nos demonstrativos consultados.

Na Tabela 2 constam os dados e apurações relativos ao Poder Executivo. Na Tabela 3 constam os dados e apurações referentes ao Poder Legislativo. Na Tabela 4 constam dados totais para o Município, derivados da soma dos Poderes.

Tabela 2: Dados e apuração dos limites para despesa com pessoal no Poder Executivo

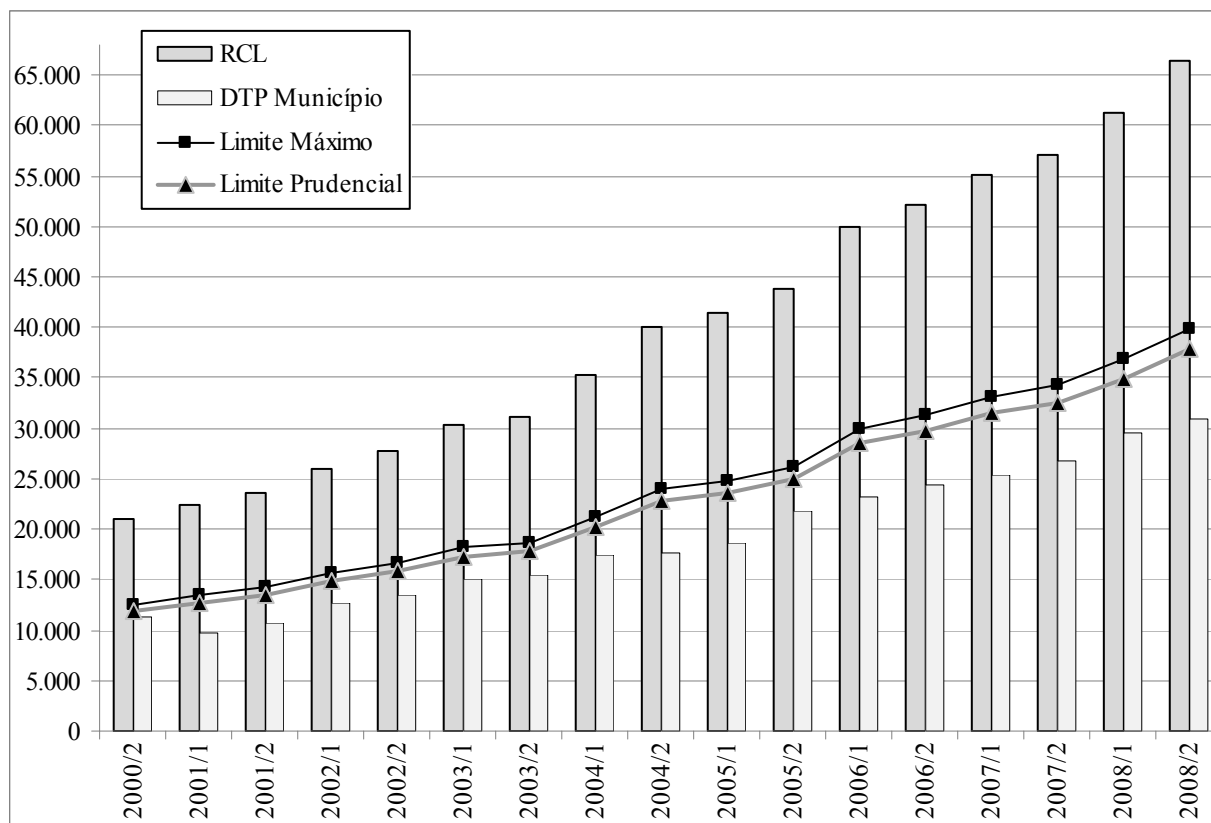
Período (Ano/ Semestre)	RCL (R\$)	Despesa Total com Pessoal		Limite Máximo: 54% da RCL (R\$)	Limite Prudencial: 95% do Máximo (R\$)	Limite de Alerta: 90% do Máximo (R\$)
		R\$	% da RCL			
2000/2	20.971.648,70	10.839.180,75	51,69%	11.324.690,30	10.758.455,78	10.192.221,27
2001/1	22.335.730,57	9.370.197,04	41,95%	12.061.294,51	11.458.229,78	10.855.165,05
2001/2	23.659.132,75	10.246.297,88	43,31%	12.775.931,69	12.137.135,10	11.498.338,52
2002/1	25.949.423,04	12.073.765,88	46,53%	14.012.688,44	13.312.054,02	12.611.419,59
2002/2	27.738.102,65	12.932.240,54	46,62%	14.978.575,43	14.229.646,66	13.480.717,88
2003/1	30.399.570,54	14.402.628,94	47,38%	16.415.768,09	15.594.979,69	14.774.191,28
2003/2	31.183.238,06	14.799.018,99	47,46%	16.838.948,55	15.997.001,12	15.155.053,69
2004/1	35.365.605,18	16.937.397,34	47,89%	19.097.426,80	18.142.555,46	17.187.684,12
2004/2	40.104.306,94	17.175.511,47	42,83%	21.656.325,75	20.573.509,46	19.490.693,17
2005/1	41.410.191,62	17.985.793,92	43,43%	22.361.503,47	21.243.428,30	20.125.353,12
2005/2	43.726.048,46	21.177.353,01	48,43%	23.612.066,17	22.431.462,86	21.250.859,55
2006/1	49.971.246,25	22.531.493,07	45,09%	26.984.472,98	25.635.249,33	24.286.025,68
2006/2	52.107.131,82	23.768.299,18	45,61%	28.137.851,18	26.730.958,60	25.324.066,06
2007/1	55.197.991,77	24.646.290,41	44,66%	29.806.915,66	28.316.569,78	26.826.224,00
2007/2	57.045.663,19	26.121.771,37	45,90%	30.804.658,12	29.264.425,22	27.724.192,30
2008/1	61.357.065,87	28.795.928,02	46,93%	33.132.815,57	31.476.174,79	29.819.534,01
2008/2	66.331.296,96	30.211.116,24	45,55%	35.518.900,36	34.027.955,34	32.237.010,31

Fonte: Adaptado do Anexo I do RGF (PMV, 2000 a 2008).

Com base na Tabela 2, podem ser feitas as seguintes considerações sobre o Poder Executivo do Município de Videira (SC):

- O Poder Executivo obedeceu aos limites estabelecidos na LRF. Não chegou a atingir sequer o limite de alerta, que é de 48,60% da RCL (90% do limite máximo), exceto no primeiro período de apuração, logo após a criação da LRF (2000/2), período no qual o percentual atingiu 51,69% da RCL, extrapolando assim os limites de alerta e prudencial.
- A despesa com pessoal diminuiu quase 10 pontos percentuais entre os períodos de 2000/2 e 2001/1 e depois voltou a crescer em relação à RCL, nos períodos de 2001/2 até 2004/1. Houve uma redução em 2004/2, novos acréscimos em 2005/1 e 2005/2 e uma redução novamente em 2006/1. Desde então, estas despesas vêm se mantendo num índice estável.

O Gráfico 1 apresenta a evolução monetária original (sem ajuste da inflação) da Despesa Total com Pessoal (DTP) do Poder Executivo em relação aos limites estabelecidos na LRF.



Fonte: Tabela 1. Adaptado do Anexo I do RGF (PMV, 2000 a 2008).

Gráfico 1: Evolução das despesas com pessoal no Poder Executivo

Observa-se no gráfico que apenas no primeiro período de apuração (2000/2 – segundo semestre de 2000) foram ultrapassados os limites de alerta e prudencial. Tal situação foi corrigida a partir do semestre seguinte (2001/1) e manteve-se até o final da série histórica.

A Tabela 3 apresenta os valores relativos às despesas com pessoal do Poder Legislativo, no mesmo período de análise.

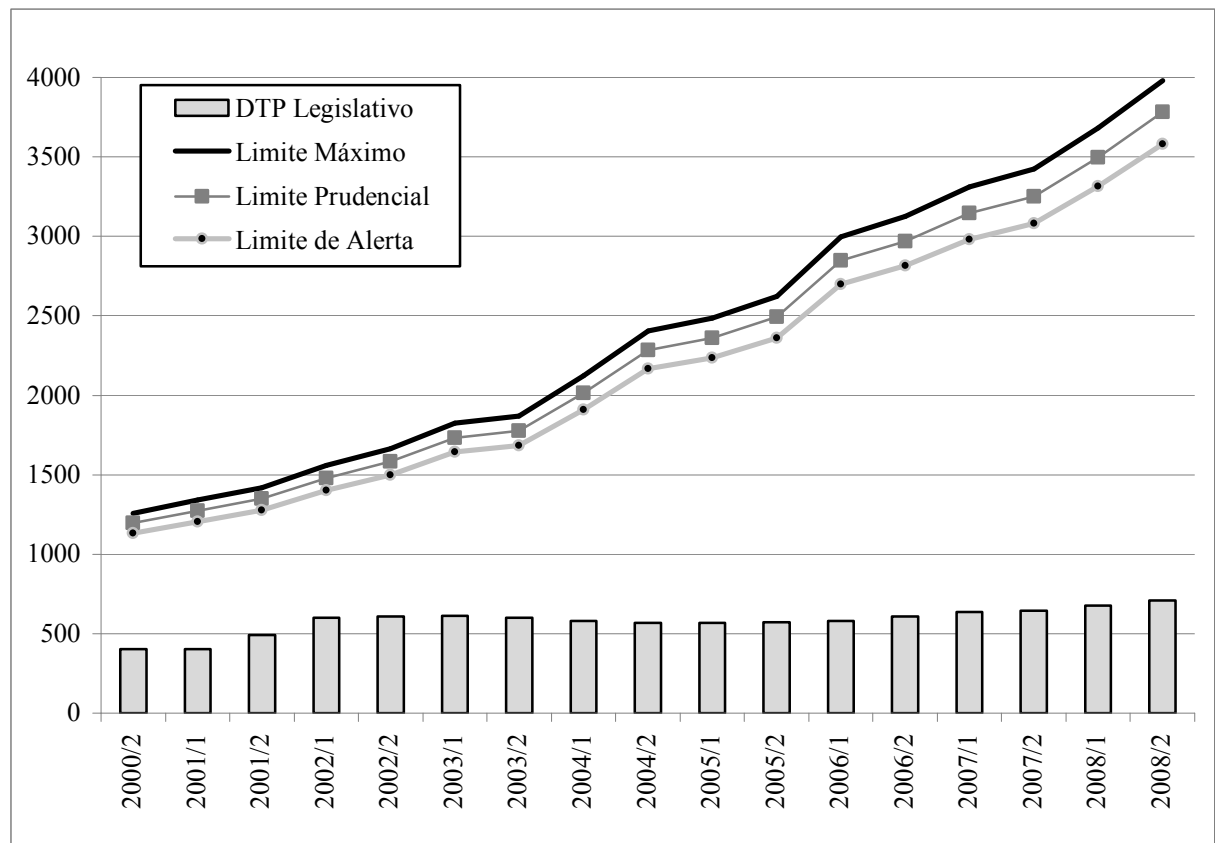
Com base na Tabela 3, podem ser feitas as seguintes considerações sobre o Poder Legislativo do Município de Videira (SC): o ente sempre manteve suas despesas com pessoal bem abaixo dos limites estabelecidos pela LRF, mantendo o percentual apurado em índice menor que 2,5% da RCL nos anos observados.

Tabela 3: Dados e apuração dos limites para despesa com pessoal no Poder Legislativo

Período (Ano/ Semestre)	RCL (R\$)	Despesa Total com Pessoal		Limite Máximo: 6% da RCL (R\$)	Limite Prudencial: 95% do Máximo (R\$)	Limite de Alerta: 90% do Máximo (R\$)
		R\$	% da RCL			
2000/2	20.971.648,70	403.810,60	1,92%	1.258.298,92	1.195.383,97	1.132.469,03
2001/1	22.335.730,57	404.393,77	1,81%	1.340.143,83	1.273.136,64	1.206.129,45
2001/2	23.659.132,75	492.553,26	2,08%	1.418.547,97	1.348.570,57	1.277.593,17
2002/1	25.949.423,04	599.912,74	2,31%	1.556.965,38	1.479.117,11	1.401.268,84
2002/2	27.738.102,65	608.751,23	2,19%	1.664.286,16	1.581.071,85	1.497.857,54
2003/1	30.399.570,54	610.894,38	2,01%	1.823.974,23	1.732.775,52	1.641.576,81
2003/2	31.183.238,06	599.123,57	1,92%	1.870.994,28	1.777.444,57	1.683.894,85
2004/1	35.365.605,18	578.459,86	1,64%	2.121.936,31	2.015.839,50	1.909.742,68
2004/2	40.104.306,94	566.632,48	1,41%	2.406.258,42	2.285.945,50	2.165.632,58
2005/1	41.410.191,62	568.448,00	1,37%	2.484.611,50	2.360.380,92	2.236.150,35
2005/2	43.726.048,46	571.831,48	1,31%	2.623.562,91	2.492.384,76	2.361.206,62
2006/1	49.971.246,25	578.096,45	1,16%	2.998.274,78	2.848.361,04	2.698.447,30
2006/2	52.107.131,82	606.974,36	1,16%	3.126.427,91	2.970.106,51	2.813.785,12
2007/1	55.197.991,77	634.563,75	1,15%	3.311.879,51	3.146.285,53	2.980.691,56
2007/2	57.045.663,19	646.479,86	1,13%	3.422.739,79	3.251.602,80	3.080.465,81
2008/1	61.357.065,87	678.206,57	1,11%	3.681.423,95	3.497.352,75	3.313.281,55
2008/2	66.331.296,96	709.974,83	1,07%	3.979.877,82	3.780.883,93	3.581.890,03

Fonte: Adaptado do Anexo I do RGF (PMV, 2000 a 2008).

O Gráfico 2 apresenta a evolução monetária original da Despesa Total com Pessoal (DTP) do Poder Legislativo em relação aos limites estabelecidos na LRF. No gráfico fica evidente a distância entre os valores gastos com pessoal (colunas) e os limites (linhas).



Fonte: Adaptado do Anexo I do RGF (PMV, 2000 a 2008).

Gráfico 2: Evolução das despesas com pessoal no Poder Legislativo

A Tabela 4 apresenta os valores da Despesa Total com Pessoal (DTP) do ente como um todo, ou seja, somando os valores do Poder Executivo e do Poder Legislativo do Município de Videira (SC).

Tabela 4: Dados e apuração dos limites para despesa com pessoal no Município

Período (Ano/ Semestre)	RCL (R\$)	Despesa Total com Pessoal		Limite Máximo: 60% da RCL (R\$)	Limite Prudencial: 95% do Máximo (R\$)	Limite de Alerta: 90% do Máximo (R\$)
		R\$	% da RCL			
2000/2	20.971.648,70	11.242.991,35	53,61%	12.582.989,22	11.953.839,75	11.324.690,29
2001/1	22.335.730,57	9.774.590,81	43,76%	13.401.438,34	12.731.366,42	12.061.294,50
2001/2	23.659.132,75	10.738.851,14	45,39%	14.195.479,26	13.485.705,29	12.775.931,33
2002/1	25.949.423,04	12.673.678,42	48,84%	15.569.653,82	14.791.171,12	14.012.688,43
2002/2	27.738.102,65	13.540.991,77	48,81%	16.642.861,59	15.810.718,51	14.978.575,43
2003/1	30.399.570,54	15.013.523,32	49,39%	18.239.742,32	17.327.755,20	16.415.768,08
2003/2	31.183.238,06	15.398.142,56	49,38%	18.709.942,83	17.774.445,69	16.838.948,54
2004/1	35.365.605,18	17.515.857,20	49,53%	21.219.363,10	20.158.394,94	19.097.426,79
2004/2	40.104.306,94	17.742.143,95	44,24%	24.062.584,16	22.859.454,95	21.656.325,74
2005/1	41.410.191,62	18.554.241,92	44,80%	24.846.114,97	23.603.809,22	22.361.503,47
2005/2	43.726.048,46	21.749.184,49	49,74%	26.235.629,07	24.923.847,61	23.612.066,16
2006/1	49.971.246,25	23.109.588,82	46,25%	29.982.747,75	28.483.610,36	26.984.472,97
2006/2	52.107.131,82	24.375.283,54	46,77%	31.264.279,09	29.701.065,13	28.137.851,18
2007/1	55.197.991,77	25.280.854,16	45,80%	33.118.795,06	31.462.855,30	29.806.915,55
2007/2	57.045.663,19	26.768.251,23	47,03%	34.227.397,91	32.516.028,01	30.804.658,11
2008/1	61.357.065,87	29.474.134,59	48,04%	36.814.239,52	34.973.527,54	33.132.815,56
2008/2	66.331.296,96	30.921.091,07	46,62%	39.798.778,18	37.808.839,27	35.818.900,36

Fonte: Adaptado do Anexo I do RGF (PMV, 2000 a 2008).

Com base na Tabela 4, podem ser feitas as seguintes considerações sobre o desempenho global do Município:

- O município de Videira, na soma dos dois Poderes, sempre obedeceu aos limites para despesas com pessoal da LRF, não atingindo em nenhum momento, durante o período pesquisado, nem mesmo o limite de alerta.
- As despesas de pessoal do Poder Legislativo de Videira, que sempre se mantiveram num patamar muito abaixo de todos os limites, acabaram favorecendo o resultado global do município. Com exceção do período 2000/2, o ente sempre se manteve com a DTP abaixo de 50% da RCL.

Destaca-se que as apurações de limites são focadas na repartição entre os Poderes Executivo e Legislativo. Deste modo, a demonstração dos limites em relação ao ente como um todo apresenta caráter mais ilustrativo, tendo em vista que as apurações e penalizações consideram os Poderes.

4.3 Evolução e ajustes das despesas com pessoal

Com vistas a permitir uma adequada percepção sobre a evolução das despesas com pessoal do Município de Videira (SC), minimizando os efeitos da inflação, foi realizado um ajuste monetário dos valores obtidos e apresentados nas Tabelas anteriores.

O índice de preços utilizado foi o IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo), do IBGE (2008), que é o índice de preços oficial do Governo Federal, utilizado inclusive para a definição e controle das metas de inflação da política monetária e fiscal do Brasil. Segundo o Banco Central do Brasil (BACEN, 2008), o IPCA “é o índice mais relevante do ponto de vista da política monetária, já que foi escolhido pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) como referência para o sistema de metas para a inflação, implementado em junho de 1999”.

Na Tabela 5 encontra-se a série histórica do IPCA, com os percentuais inflacionários do período de 2000 a 2008. São fornecidas as apurações da inflação média de cada ano, os fatores acumulados para ajuste dos valores originais de cada ano e a inflação acumulada desde cada ano de referência até 31 de dezembro de 2008. Outros detalhes metodológicos das apurações encontram-se nas notas da própria Tabela.

Tabela 5: Índice de preços anual e acumulado no horizonte de estudo

Exercícios Financeiros	IPCA Acumulado [1]	IPCA Médio Anual [2]	Fator para Ajuste ao Final da Série [3]	Inflação Acumulada [4]
2000	6,03%	2,97%	1,7673	76,73%
2001	7,51%	3,69%	1,6553	65,53%
2002	11,98%	5,82%	1,5086	50,86%
2003	9,86%	4,81%	1,3602	36,02%
2004	7,53%	3,70%	1,2515	25,15%
2005	5,87%	2,89%	1,1729	17,29%
2006	2,95%	1,46%	1,1235	12,35%
2007	4,36%	2,16%	1,0839	8,39%
2008	6,10%	3,00%	1,0300	3,00%

Notas:

[1] Na apuração do IPCA acumulado de cada ano, foi considerada a capitalização mensal (e não trimestral) do índice. Deste modo, pode haver divergências com outras apurações do índice acumulado divulgadas.

[2] Específico para ajustes de valores de receitas e de despesas, com o pressuposto de que as mesmas se realizam de forma distribuída durante o ano (ao invés de concentrada numa data).

[3] Fator utilizado para multiplicar os valores monetários originais referentes a cada um dos exercícios financeiros (anos). Permite conhecer o valor atualizado ao final de 2008.

[4] Considerada a inflação acumulada até 31/12/2008 (inclusive a do exercício de 2008), a partir de cada ano indicado.

Fonte: Adaptado de IBGE (2009).

Com base na Tabela 5, observa-se que de 2000 até 31/12/2008 houve uma inflação acumulada de 76,73%. Na Tabela 6 são apresentados os valores ajustados para o final de 2008, inclusive os valores do próprio ano de 2008, em função da inflação do próprio período, com base na coluna “Fator para Ajuste ao Final da Série”, da Tabela 5. As duas colunas permitem perceber a alteração dos valores originais comparados com os ajustados.

Tabela 6: Evolução das despesas com pessoal

Ano	RCL (R\$ Mil)		Despesa Total com Pessoal (R\$ Mil)					
			Município		Poder Executivo		Poder Legislativo	
	Original	Ajustada*	Original	Ajustada*	Original	Ajustada*	Original	Ajustada*
2000	20.972	37.063	11.243	19.870	10.839	19.156	404	714
2001	23.659	39.163	10.739	17.776	10.246	16.960	493	816
2002	27.738	41.846	13.541	20.428	12.932	19.510	609	918
2003	31.183	42.415	15.398	20.945	14.799	20.130	599	815
2004	40.104	50.191	17.742	22.204	17.176	21.495	567	709
2005	43.726	51.286	21.749	25.510	21.177	24.839	572	671
2006	52.107	58.542	24.375	27.386	23.768	26.704	607	682
2007	57.046	61.832	26.768	29.014	26.122	28.313	646	701
2008	66.331	68.321	30.921	31.849	30.211	31.117	710	731
Variação	216%	84%	175%	60%	179%	62%	76%	2%

* Ajuste pelo IPCA médio de cada ano, em moeda de 31 de dezembro de 2008.

Fonte: Adaptado do Anexo I do RGF (PMV, 2000 a 2008) e IBGE (2009).

Com base na Tabela 6, podem ser feitas as seguintes considerações sobre a evolução das despesas com pessoal do Município e seus Poderes:

- O crescimento da RCL do Município de Videira foi de 216% no período, em valores originais. Todavia, se realizado o ajuste dos valores conforme a inflação medida pelo IPCA, o crescimento passa a ser de apenas 84% no período de 2000 a 2008.

- b) A DTP do Município cresceu 60% acima da inflação no mesmo período. Deste modo, houve uma evolução maior no crescimento da RCL do Município, que não foi acompanhada integralmente pelo aumento nas despesas com pessoal.
- c) As despesas com pessoal no Município, considerando-se os valores ajustados monetariamente, cresceram ano a ano, exceto no ano de 2001, no qual houve uma redução em relação ao período anterior. O crescimento geral não afetou o cumprimento dos limites impostos pela LRF, visto que a RCL do município apresentou aumentos graduais maiores.
- d) As despesas com pessoal no Executivo cresceram 179% de 2000/2 a 2008/2, em valores originais. Todavia, se realizado o ajuste monetário dos valores, o crescimento passa a ser de apenas 62% no período.
- e) As despesas com pessoal do Legislativo cresceram 76%, em valores originais. Todavia, se realizado o ajuste dos valores, o crescimento passa a ser de apenas 2% no período.

Deste modo, observa-se que os valores originais dão a impressão de crescimento exagerado das receitas (RCL, 216%) e das despesas (DTP, 175%) do Município no período. Todavia, se adotado o ajuste monetário pelo IPCA, percebe-se que as variações se tornam mais moderadas.

5 CONCLUSÕES

Considera-se que o objetivo deste artigo foi atingido, tendo em vista que as informações apresentadas permitiram observar a evolução das despesas com pessoal e o desempenho do Município de Videira (SC) no que tange ao cumprimento dos limites específicos desde a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Foi possível observar a evolução dos valores das despesas com pessoal do Poder Executivo e Legislativo, bem como da Receita Corrente Líquida (RCL) do Município, numa série histórica de oito anos, abrangendo os semestres de publicação de demonstrativos de 2000 ao final de 2008. Além do limite máximo para despesas com pessoal, também foram observados o limite prudencial e o limite de alerta.

O ajuste monetário dos valores, conforme índice de preços selecionado (IPCA), permitiu uma percepção da evolução efetiva das receitas e despesas. Assim, tornou-se possível identificar e descrever o comportamento e o desempenho do Município de Videira em relação às despesas com pessoal desde a criação da LRF.

As séries históricas de dados do Município de Videira (SC), focados em informações contábeis publicadas, permitiram chegar às seguintes conclusões sobre o desempenho do ente e seus Poderes:

- a) O Poder Executivo obedeceu aos limites estabelecidos na LRF. Não chegou a atingir sequer o limite de alerta, que é de 48,60% da RCL (90% do limite máximo), exceto no primeiro período de apuração, logo após a criação da LRF (2000/2), período no qual o percentual atingiu 51,69% da RCL, extrapolando assim os limites de alerta e prudencial.
- b) O Poder Legislativo sempre manteve suas despesas com pessoal bem abaixo dos limites estabelecidos pela LRF, mantendo o percentual apurado em índice menor que 2,5% da RCL nos anos observados. O maior índice apurado foi de 2,31% da

RCL no primeiro semestre de 2002 e o menor foi de 1,07% da RCL, no segundo semestre de 2008.

- c) O município de Videira, na soma dos dois Poderes, sempre obedeceu aos limites para despesas com pessoal da LRF, não atingindo em nenhum momento, durante o período pesquisado, nem mesmo o limite de alerta. As despesas de pessoal do Legislativo, que sempre se mantiveram num patamar muito abaixo de todos os limites, favoreceram o resultado global do município. Com exceção do período 2000/2, o ente sempre se manteve com a DTP abaixo de 50% da RCL.
- d) O crescimento da RCL do Município foi de 216% no período, em valores originais. Todavia, se realizado o ajuste dos valores conforme a inflação medida pelo IPCA, o crescimento passa a ser de apenas 84% no período de 2000 a 2008.
- e) A DTP do Município cresceu 60% acima da inflação no mesmo período, considerando-se o IPCA. Deste modo, houve uma evolução maior no crescimento da RCL do Município, que não foi acompanhada integralmente pelo aumento nas despesas com pessoal.
- f) As despesas com pessoal no Executivo cresceram 179% de 2000/2 a 2008/2, em valores originais, e 62% com valores ajustados. As despesas com pessoal no Legislativo cresceram 76% no período, em valores originais, e apenas 2% com valores ajustados. Os valores foram atualizados pelo IPCA.

Para pesquisas futuras, recomenda-se que seja observada e analisada a composição específica das despesas com pessoal, bem como uma comparação com outros municípios da região, do Estado e do país, que seja avaliada a adoção de outros índices para percepção de efeitos inflacionários sob perspectivas diversas e ainda que seja investigado o cumprimento dos entes públicos em relação às Leis Camata.

REFERÊNCIAS

BACEN – Banco Central do Brasil. **Índices de Preços**. Diretoria de Política Econômica. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/pec/gci/port/focus/FAQ02-%C3%8Dndices%20de%20Pre%C3%A7os.pdf>>. Acesso em: 09 outubro 2008.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 14 jul. 2009

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 17 abr. 2009.

_____. **Lei Complementar n.º 101**, de 4 de maio de 2001 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp101.htm>>. Acesso em: 17 abr. 2009.

_____. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm>. Acesso em: 17 abr. 2009.

CRUZ, Flávio da (Coordenador) et al. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada: Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2000. 346 p.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA e Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultinpc.shtm>. Acesso em: 18 abr. 2009.

_____. **Estimativas das populações residentes, em 1º de julho de 2008, segundo os municípios**. Planilha eletrônica intitulada “Tabela de estimativas por município”. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_Projecoes_Populacao/Estimativas_2008/UF_Municipio.zip>. Acesso em: 09 outubro 2008.

PMV – Prefeitura Municipal de Videira. **Relatório de Gestão Fiscal (2000 a 2008): Anexo I do RGF – Demonstrativo da Despesa com Pessoal**, referentes aos semestres de 2000 a 2008. Disponível na Secretária de Finanças da Prefeitura.

_____. **Informações sobre o Município de Videira**. Disponível em: <<http://www.videira.sc.gov.br/>>. Acesso em: 09 outubro 2008.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 381p.

STN – Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria n.º 577**, de 15 de outubro. Aprova a 1ª edição do Manual Técnico de Demonstrativos Fiscais, tendo seus efeitos aplicados a partir de 1º de janeiro de 2009, revogando-se, a partir do exercício de 2009, as Portarias nº 574 e 575, de 30 de agosto de 2007, da STN. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria577.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2009.

STN/SOF – Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Orçamento Federal. **Portaria Interministerial STN/SOF n.º 163, de 4 de maio de 2001**. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda; e Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e gestão. Portaria consolidada com a Portaria STN n.º 212 de 04/06/2001; Portaria Interministerial n.º 325, de 27/08/2001. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria_163_01.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2009.

STN/SOF – Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Orçamento Federal. **Portaria Interministerial STN/SOF n.º 3, de 14 de outubro de 2008**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/PortariaConjunta3.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2009.