

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

Victor Hugo Peres dos Santos

GESTÃO PÚBLICA DOS GASTOS COM PESSOAL:

**Verificação do cumprimento dos limites prudenciais impostos pela Lei de
responsabilidade Fiscal, baseado em relatórios sistematizados nos anos de 2015 e 2016
de um Município de Minas Gerais.**

UBERLÂNDIA
JUNHO DE 2017

Victor Hugo Peres dos Santos

**GESTÃO PÚBLICA DOS GASTOS COM PESSOAL:
Verificação do cumprimento dos limites prudenciais impostos pela Lei de
responsabilidade Fiscal, baseado em relatórios sistematizados nos anos de 2015 e 2016
de um Município de Minas Gerais.**

Artigo apresentado à Faculdade de Ciências Contábeis
da Universidade Federal de Uberlândia como requisito
parcial para a obtenção do título de Bacharel em
Ciências Contábeis.

Orientador: Monique Susan Santos

Victor Hugo Peres dos Santos

GESTÃO PÚBLICA DOS GASTOS COM PESSOAL: Verificação do cumprimento dos limites prudenciais impostos pela Lei de responsabilidade Fiscal, baseado em relatórios sistematizados nos anos de 2015 e 2016 de um Município de Minas Gerais.

Artigo apresentado à Faculdade de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis.

Banca de Avaliação

**Prof. Dr.
Monique Susan Santos**

**Prof. Dr.
Membro**

**Prof. Dr.
Membro**

Uberlândia (MG), 23 de junho de 2017

RESUMO

O presente artigo de curso mostra um estudo sobre a gestão da prefeitura da cidade de Uberlândia, Minas Gerais onde evidencia a importância de relatórios sistematizados, cujo contém informações qualificadas e confiáveis do manuseio do dinheiro público dando a população esclarecimentos de como é a sua aplicação. Baseando no que é previsto em lei e na constituição de 1988, avaliando se há prudência na gestão da prefeitura nos anos de 2015 e 2016, período no qual incide o plano plurianual elaborado pelo próprio chefe do poder executivo. Os relatórios trabalhados são os Relatórios de Gestão Fiscal e os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária, são gerados através da plataforma SICONFI, onde eles destacam o quadro de gastos com pessoal e os limites de gastos por quadrimestres referente as despesas com pessoal, e também as principais fontes de arrecadação, o que é previsto e o que é arrecadado, sendo assim, dando margem para uma avaliação de prudência, transparência e eficiência dos sistemas de controle.

Palavras-Chave:

ABSTRACT

The present course conclusion paper shows a study about the administration of the Uberlandia City Hall, Minas Gerais. Where highlights the importance of systematic reporting, which has qualified and reliable information of the public money handling giving the public clarification of how your application. Based on what is provided by law and the by 1988 Constitution, assessing if there is prudence in city management in the years 2015 and 2016 , phase in which the multi-annual plan drawn up by the head of the executive branch is focused. The reports are the Fiscal Management Reports and the Summarized Budget Execution Reports, and generated through the SINCOFI platform, where are highlighted the staffing expenditures and the quarterly spending limits, such as personnel expenses and also as sources of tax revenues, what is predicted and what is collected, therefore, leaving room for an assessment of prudence, transparency and efficiency of control systems.

Key Words:

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
1.1 Contextualização	1
1.2 Objetivos da LRF	2
1.3 Delimitação do Tema e Objetivos de Pesquisa	2
1.4 Justificativa e Relevância do Tema	3
2. REFERENCIAL TEÓRICO	4
2.1 Planejamento Orçamentário	4
2.2 Instrumentos de Planejamento: PPA, LOA e LDO	4
2.3 Transparência na Gestão Fiscal	6
2.4 Objetivos LRF	7
2.5 Receita Corrente Líquida e Despesas com Pessoal	7
2.6 Limites e Consequências do Excesso de Gasto	8
2.7 Consolidação das Contas Públicas e Sistema Contábil Fiscal (SICONFI)	9
2.8 Transparência na Gestão Fiscal	10
3. METODOLOGIA	10
4. RESULTADOS	12
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	19
6. REFERÊNCIAS	20

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

A atual configuração de descentralização fiscal e de atribuições das esferas municipais é caracterizada por um fortalecimento da execução de políticas públicas, como gastos com pessoal e encargos, saúde, educação e infraestrutura urbana. As características do atual sistema federativo, moldadas na Constituição de 1988 ampliaram as responsabilidades dos municípios ao mesmo tempo em que esta não dispôs de fontes para obtenção de recursos que permitiriam a execução de tais políticas. (SANTOLIN, JAYME, REIS, 2009).

Todo governo se empenha em obter superávits, contudo, esse ajuste fiscal pode ficar comprometido se Estados e Municípios usarem os fundos públicos de forma irresponsável. (ANGÉLICO, 1995). A crise fiscal enfrentada pelo setor público na década de 90 é um exemplo de resultado de gastos excessivos, bem como da falta de controle da União sobre os demais entes.

O ajuste fiscal depende do desempenho da Gestão Pública. Fato determinante é o planejamento do orçamento público com o intuito de suprir os déficits fiscais e gerar superávit durante cada exercício, a execução das receitas e despesas anuais do Estado, de acordo com as leis a ele pertinentes, tendo como consequência, melhoria dos serviços prestados à sociedade (GOMIDE et al, 2009).

A lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101 de 2000 foi criada com a finalidade de regulamentar junto a Constituição Federal de 1988, trazendo com clareza o que é arrecadado (Receita) e o que é gasto (Despesa) pelo governo, impondo as normas de finanças públicas abrangendo três esferas do governo: Federal, Estadual e Municipal.

A promulgação da LRF tornou imperativo o acompanhamento sistemático da despesa com pessoal realizada nas três esferas de governo. A cada quadrimestre os entes federativos devem registrar esse tipo de despesa, juntamente com outros elementos de receitas e despesas, compondo o Relatório de Gestão Fiscal, encaminhado ao Ministério da Fazenda. Os gestores públicos estão cientes de que existem determinados limites legais para essas despesas e que tais limites podem impedir ou dificultar a expansão da força de trabalho do setor público. Contudo, poucos são os que têm conhecimento da proporção exata assumida pela despesa com pessoal no ente federativo em que atuam e, menos ainda, sabem acerca da sua posição relativamente a outros estados ou municípios.

No âmbito mais geral, a LRF estipulou para Estados e municípios um limite máximo para gastos com pessoal em 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida. Para evitar o endividamento excessivo. Além disso, definiu metas fiscais anuais e a exigência de apresentação de relatórios trimestrais de acompanhamento.

Quanto ao aspecto material, é importante destacar que ela trata de um complexo texto normativo, de caráter técnico, incluindo matérias inerentes a diversas áreas do conhecimento, como as ciências jurídicas, econômicas, financeiras, contábeis e de Administração Pública (BRASIL, 2000).

Além de ter uma função normativa, a Lei Complementar nº 101/00 conduz o governo a não se comprometer com despesas que possam afetar não só a sua própria gestão, mas despesas denominadas de caráter continuado, de modo a evitar que se comprometam fontes de recursos de médio e longo prazo.

1.2 Objetivos da LRF

A LRF vem com intuito de tornar comum práticas como as de transparência dos gastos e arrecadações do governo, melhorando a administração pública no Brasil. Logo, reforça a responsabilidade da gestão das contas públicas, fazendo com que todos os gestores se comprometam com o orçamento e metas, devendo estes ser aprovado pelo respectivo Poder Legislativo.

Por conseguinte, é claro na lei 101/00 que nenhum gestor pode criar uma nova despesa continuada, caracterizada por ser vigente em dois exercícios ou mais, sem declarar sua fonte de receita ou sem reduzir outras despesas já existentes. Com a finalidade de fazer cada mandatário formalizar um planejamento para sanar as despesas geradas, tal medida evita o comprometimento dos próximos orçamentos que poderiam não ser de responsabilidade do gestor que a criou.

A fim de consolidarem a atitude de responsabilidade fiscal de seus governos, diversos países adotaram metas fiscais para terem controle de gastos e endividamento. Todavia estas metas estabelecem limites de gastos (FIORAVANTE, 2006).

1.3 Delimitação do Tema e Objetivos de Pesquisa

O gasto com pessoal é um fator preponderante das despesas do setor público brasileiro, ou seja, seu excesso afeta a saúde econômica do País. O Senado tem autonomia para fixar limites da natureza da despesa que, assim, é definido em percentuais sobre as

receitas da União, Estados e Municípios, tendo por contrapartida o respeito na relação entre a dívida e sua capacidade de pagamento. Segundo Nascimento e Debus (2002, p. 25-26):

Entende-se como despesas de pessoal: Somatório dos gastos da Federação com ativos; Despesas com inativos e pensionistas; Mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias; Vencimentos e vantagens, fixas e variáveis; Subsídios, proventos de aposentadoria; reformas e pensões; Adicionais de qualquer natureza; Gratificações, horas extras e vantagens pessoais; Encargos sociais e Contribuições recolhidas pelo Ente às entidades de previdência.

Seguindo os parâmetros da LRF a esfera municipal tem o limite de gastos com pessoal de 60% da Receita Corrente Líquida, sendo assim repartido: 6% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Município, quando houver; e 54% para o Executivo.

Portanto o objetivo e problema de pesquisa desse estudo é verificar qual o percentual da receita corrente líquida comprometeu-se com gastos com pessoal no Município de Uberlândia nos anos de 2015 e 2016? Além disso, busca-se acompanhar a responsabilidade do uso do dinheiro público associado a transparência das práticas contábeis utilizadas.

1.4 Justificativa e Relevância do Tema

A oportunidade de fazer um estudo sobre o tema em Uberlândia presume-se da pouca abordagem ao determinado município em artigos científicos. Uberlândia é o segundo município do Estado de Minas Gerais, região Sudeste do Brasil e sua população, segundo dados do IBGE de 2016, são de 669.672 habitantes (IBGE, 2016).

Tendo em vista que os relatórios de despesas e receitas estão disponíveis para a população no site do Município na aba “Portal da Transparência”, é de suma importância fazer um levantamento desses dados para verificar o comportamento dos gastos com pessoal e analisar qual percentual da receita corrente líquida se compromete com tal gasto.

O período de análise limita-se aos anos de 2015 e 2016 devido à inconsistência dos dados apresentados nos relatórios de anos anteriores, onde não havia inclusão de todas as rubricas que deveriam compor o cálculo nos relatórios publicados no Portal da Transparência do Município de Uberlândia. Em 2015, os relatórios passaram a ser preenchidos nos padrões dispostos pelo Sistema de Informações Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) sob responsabilidade do Tesouro Nacional, que permitiram melhor acompanhamento da evolução de tais rubricas de despesa.

No alcance político a despesa com pessoal virou forte argumento para analisar a responsabilidade da gestão com o dinheiro público e vem se destacando em debates em eleições e propagandas políticas de todos os meios de comunicação.

Estudos anteriores analisam a prudência de diversas prefeituras com o dinheiro público, porém esse tema é muito amplo no âmbito nacional e uma pesquisa específica no município de Uberlândia ainda não foi realizada, justificando o tema e abordagem escolhida.

O Brasil passa por instabilidades nos governos das três esferas e um item que vem se destacando e se tornando justificativa dos gestores é o excesso de gastos com pessoal. O intuito é fazer uma breve análise de gestão dessa despesa e se houve respeito com as limitações determinadas pela LRF para poder concluir-se qual percentual da receita corrente líquida se consome com esse gasto e se deve fazer cortes ou apurar qualquer outra solução.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Planejamento Orçamentário

Conforme artigo 165 da Constituição Federal de 1988 o poder executivo estabelece integração entre os processos de planejamento e orçamento, elaborando três instrumentos. O primeiro deles, o Plano Plurianual – PPA, destinado às ações e políticas de médio prazo, coincidindo com a duração de um mandato do Chefe do Executivo, ou seja, é elaborado no primeiro ano do mandato, porém vigora a partir do segundo ano. O segundo é a Lei Orçamentária Anual – LOA que provisiona os gastos de um exercício financeiro e, por último, a Lei de Diretrizes Orçamentárias- LDO, para servir de elo de ligação entre os dois primeiros instrumentos, de modo a determinar as diretrizes que cada um dos instrumentos anteriores deve seguir.

Os órgãos de planejamento elaboram estudos, definem os novos investimentos, estabelecem seus graus de prioridade; fazem os projetos, orçam os custos, traçam os cronogramas físicos e financeiros. O planejamento orçamentário é a mais alta expressão do quadro orgânico da economia pública, espelho da vida do Estado e, pelas cifras, se conhecem os detalhes de seu processo (ANGÉLICO, 1995).

2.2 Instrumentos de Planejamento: PPA, LOA e LDO

O orçamento exerce papel de destaque no setor público, haja vista o seu caráter autorizativo para a execução das políticas públicas que visam o atendimento das necessidades coletivas e à promoção do bem-estar da sociedade (FEIJÓ, 2014).

De acordo com a Constituição Federal, o processo orçamentário no Brasil compreende a elaboração dos seguintes instrumentos de planejamento, todos caracterizados sob a forma de leis:

- Plano Plurianual (PPA)
- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)
- Lei Orçamentária Anual (LOA)

O PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração para as despesas de capital ou dela decorrentes e as relativas aos programas de duração continuada, abrangendo um período de quatro anos. É importante ter o conhecimento de que o PPA é a base da hierarquia no planejamento de qualquer ente público, portanto todo projeto, estimativas, metas devem subordinar a ele.

A Constituição Federal, no artigo 167 no parágrafo 1º, está implícita em seu texto que nenhum investimento, cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

A LDO nos termos de seu art. 4º da Lei Complementar nº 101 (BRASIL, 2000), recebe importantes funções, sendo as mais importantes:

- Equilibrar o que é arrecadado (receitas) com o que é gasto (despesas);
- Formaliza critérios para limitar empenho;
- Manter sob controle os custos e avaliações dos resultados de financiamentos orçados;
- Disciplinar os tramites de recursos a entidades públicas e privadas;

Integra também o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias o Anexo de Metas Fiscais, alinhando ações, resultados e transparência, exige que o anexo demonstre a previsão de renúncia de receitas e da expansão das despesas obrigatórias continuadas, que normalmente trazem heranças fiscais para mandatos seguintes, como por exemplo, ao aumentar as remunerações dos servidores públicos, um prefeito passará essa obrigação para todos os seus sucessores, já que as remunerações são irredutíveis. Tal despesa obrigatória continuada deverá estar prevista no anexo de metas fiscais. E o Anexo de Riscos Fiscais, em que serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas.

A LOA é utilizada como gerenciamento orçamentário e financeiro, cuja principal finalidade é equilibrar receitas e despesas públicas confrontando as metas de arrecadação

estipulado na sua criação, com o que realmente foi arrecadado, tratando com o mesmo critério as despesas. O projeto de lei orçamentária criada pelo chefe do executivo deverá ser encaminhado ao legislativo no prazo de até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa (BRASIL, 1988).

2.3 Lei de Responsabilidade Fiscal

Do início dos anos 1980 até meados dos anos 1990, a excessiva instabilidade da atividade econômica, principalmente devido ao descontrole inflacionário e às oscilações das taxas de juros, marcou a história econômica brasileira. Planos econômicos não surtiram os efeitos pretendidos e as finanças públicas se apresentavam sempre desequilibradas (SPINELLI, 2002).

Diversas iniciativas foram criadas, por exemplo, aquelas direcionadas ao equacionamento da dívida de estados e municípios. Ainda, para que as finanças públicas seguissem regras claras e estruturadas que fossem capazes de evitar novos desequilíbrios e induzissem melhores práticas de gestão em todos os entes, foi editada, dentre outras medidas, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A responsabilidade fiscal visa evitar que os entes da Federação gastem mais do que aquilo que arrecadam; ou, se necessário, que tais entes recorram ao endividamento apenas caso sigam regras rígidas e transparentes (BRASIL, 2000).

Destaca-se a determinação do art. 163 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), onde diz que a Lei Complementar disporá sobre:

- I - finanças públicas;
- II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;
- III - concessão de garantias pelas entidades públicas;
- IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;
- V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;
- VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

A Lei de Responsabilidade Fiscal visa romper de forma definitiva o círculo vicioso de pacotes emergenciais para socorrer governos em dificuldades, evitando a utilização de

forma sistemática do ciclo político, estabilizando as contas públicas (SATOLIN, JAYME, REIS, 2009).

A Lei de Responsabilidade Fiscal também decorre do art. 169 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o qual dispõe 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. Tal lei complementar é a própria LRF. Art. 169. 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 (BRASIL, 1988).

2.4 Objetivos da LRF

O principal objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal, firma o compromisso de estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, seguindo princípios e normas da CF 88 (Gomide *et al.* 2009).

O parágrafo primeiro do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), traz seus objetivos:

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.

Sendo assim os objetivos da Lei complementar: estabelecer normas de finanças públicas voltadas para responsabilidade na gestão fiscal, ação planejada, ação transparente, prevenção de riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas e por fim, a correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

2.5 Receita Corrente Líquida e Despesas com Pessoal

A Receita Corrente Líquida (RCL) é utilizada como referência na despesa pública, como no cálculo do limite para as despesas de pessoal, dívida pública, operações de crédito e concessão de garantia.

A RCL corresponde ao somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços transferências correntes e outras receitas

também correntes, deduzidos as contribuições dos servidores para o sistema previdenciário, como também as transferências intragovernamentais (Guerra e Martins, 2001).

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 CF/1988 que diz respeito a compensação entre os diversos sistemas previdenciário.

A preocupação gerada diante do excesso de despesas com pessoal é objeto de maior detalhamento por meio da LRF. As despesas com pessoal são sempre despesas correntes.

Dentre todos os itens abordados pela referida Lei, os limites de gastos com pessoal e endividamento são os pontos que mais impactam no gasto público e afetam diretamente no sentido de conter déficits e acumulação de dívidas (ROGERS, SENA, 2007).

2.6 Limites e Consequências do Excesso de Gasto

Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição (1988) e art. 20 da LRF (BRASIL, 2000), a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I – União: 50%.

II – Estados: 60%.

III – Municípios: 60%

De acordo com o Art. 22, a verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos artigos 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, 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 (BRASIL, 1988):

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.

2.7 Consolidação das Contas Públicas e Sistema Contábil Fiscal (SICONFI)

Seguindo a prática global de modernização das práticas contábeis, a Secretaria do Tesouro Nacional constatou a necessidade de criar um sistema no intuito de ganhos com eficiência, através de uma base metodológica, colaborando com os princípios constitucionais de transparência pública, sendo alicerce do processo decisório dos chefes públicos.

De acordo com o artigo 111 da Lei nº 4320 (BRASIL, 1964) compete ao Ministério da Fazenda organizar e publicar os Relatórios consolidados das contas da União, estados, municípios e Distrito Federal, suas autarquias e outras entidades, para fins estatísticos, de âmbito nacional (FEIJÓ, RIBEIRO, 2014).

Logo surgiu o Siconfi. Um sistema desenvolvido pelo Serviço federal de Processamento de Dados - Serpro em Tecnologia de Informação (TI) para automatizar do recebimento de informações qualificadas e confiáveis. Um sistema com intuito de ser utilizado como ferramenta essencial para práticas de prestação de contas e transparência pública (SINCOFI, 2017).

Esse sistema tem como base as práticas contábeis aplicadas no Setor Público nacional, e estão claras na própria plataforma, que são:

- i. Coletar a Matriz de Saldos Contábeis – MSC, informada pelos Poderes e Órgãos dos entes da Federação e disponibilizar as demonstrações contábeis, os demonstrativos exigidos pela LRF, bem como outros demonstrativos exigidos por legislação e normatização complementar;
- ii. Padronizar o intercâmbio de informações entre a União e os entes da Federação
- iii. Desenvolver e implantar a Taxonomia da Contabilidade Aplicada ao Setor Público;
- iv. Aperfeiçoar a coleta de dados;
- v. Padronizar os mecanismos de consolidação;
- vi. Facilitar a produção e análise de informações contábeis e fiscais;
- vii. Aumentar a qualidade e confiabilidade das informações recebidas e produzidas;
- viii. Evitar a manipulação de dados, priorizando o acesso à fonte.

A implantação do sistema tem como finalidade o recebimento de informações geradas por unidades federativas que acontece de forma gradual. Iniciou em abril de 2014, onde os poderes ou órgãos das unidades federativas enviam informações relativas à consolidação de contas anuais por meio do download/upload de planilhas (SINCOFI, 2017).

2.8 Transparência na Gestão Fiscal

A transparência na Gestão Fiscal são comandos normativos necessários à criação, à divulgação de relatórios e demonstrativos ligados às atividades das finanças públicas, estabelecendo regras e procedimentos de fiscalização, controle avaliação do grau de sucesso obtido na administração pública, sendo assim, a transparência remete a translucidez dos atos realizados pela Administração Pública para que a sociedade fique ciente do que é desenvolvido pelos agentes públicos (NUNES, SANTOS, FARIAS, SOARES, LUNKES, 2013).

Conforme o artigo 48 da Lei Complementar 101/2000. Considera-se instrumentos de transparência:

- i. Os planos, orçamentos e a lei de diretrizes orçamentárias;
- ii. As prestações de contas e o respectivo parecer prévio;
- iii. Relatório Resumido da Execução Orçamentária;
- iv. Relatório de Gestão Fiscal e a sua versão simplificada.

3 Metodologia

A pesquisa descritiva usa da análise, do registro e interpretação de fatos atuais ou passados sem a interferência do pesquisador a fim de descrever algo (GIL, 1991). A Pesquisa é de forma descritiva, pois descreve característica dos registros e analisando a prefeitura como gerir as despesas e receitas do município.

Na abordagem quantitativa considera-se o que pode ser atribuído quantidades como, números, dados através de relatórios, opiniões e informações baseadas em questionários e entrevistas; (GIL, 1991). Portanto esse estudo seguirá uma abordagem quantitativa, fazendo levantamento de dados disponíveis nos Relatórios emitidos.

Entende-se por um estudo que possui tratamento analítico, partindo de materiais dessa natureza (GIL, 1991). Por conseguinte, será utilizado o procedimento documental analisando relatórios emitidos pela prefeitura e homologado pelo tribunal de contas do Estado de Minas Gerais com o intuito de avaliar o comprometimento do gestor do município de Uberlândia, no período de 2015 e 2016, com as despesas de pessoal, a fim de demonstrar a

prudência com o manuseio do dinheiro público tendo como base o relatório de Gestão Fiscal e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, sob a vigência da LRF.

Estudos anteriores e em outras localidades do Brasil comprovam que há excessos de gastos de pessoal na gestão municipal, infringindo limites impostos por lei, levando muitos municípios a declarar calamidade financeira. Portanto é válido fazer um estudo específico no município de Uberlândia, para verificar a prudência e o comportamento na gestão do dinheiro público.

O período 2015 e 2016 foram escolhidos por estar vigente no PPA (plano plurianual) realizado pelo prefeito Gilmar Machado, uma vez que sua gestão gerou diversas dúvidas para a população quanto a falta de repasses ao Instituto de Previdência do Servidor do Municipal de Uberlândia em relação à contribuição patronal e o próprio valor retido dos servidores, tendo contrapartida a insatisfação e dúvida da população quanto a gestão nesse período, sendo explícita a opinião dos servidores municipais, através de periódicos e telejornais. Além disso, cumpre ressaltar que os períodos anteriores ao Siconfi não continham todas as rubricas de despesa compondo os demonstrativos publicados pelo município em seu portal de transparência. Devido à inconsistência das informações, não foi possível realizar uma verificação dos períodos anteriores a 2015.

Nesse trabalho foram analisados os relatórios de Gestão Fiscal e o Relatório Resumido de Execução Orçamentária, disponíveis na Plataforma Siconfi (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro), ferramenta utilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional que visa sistematizar de forma analítica como é gasto o dinheiro público.

O Relatório de Gestão Fiscal apresenta detalhadamente o peso das despesas com pessoal em relação a Receita Corrente Líquida, entretanto o Relatório Resumido de Execução Orçamentária, foi analisado somente o anexo 3, que logo apresenta as principais fontes da receita municipal.

Com relação aos limites do estudo, a pesquisa abrange somente a parte da relação de gestão das despesas e receitas geradas pela Prefeitura, se limitando aos processos de alertas, punições, caso haja infração do chefe executivo municipal (Prefeito) não será relatado nesse estudo.

O processo de julgamento lento para avaliar o peso das infrações e mesmo se o Município ultrapassar o limite há uma nota de alerta antes de uma punição, tendo em vista que o artigo 23 da LRF, estabelece um prazo de dois quadrimestres (8 meses) seguintes ao da apuração para que o município regularize as contas dentro do limite.

4 RESULTADOS

Uberlândia é a maior cidade da região do triângulo mineiro, sendo a segunda maior do Estado de Minas Gerais. Contempla um eleitorado de 478.396 segundo o Tribunal Superior Eleitoral, com uma evolução percentual de 7,58% de 2012 para 2016, o maior crescimento das cidades do Triângulo Mineiro, como demonstrado na tabela abaixo:

Figura 1 – Evolução Eleitorado Principais Colégios Eleitorais do Triângulo Mineiro

Cidade	Eleitorado 2012	Eleitorado 2016	Variação Percentual
Uberlândia	444.656	478.396	7,58%
Uberaba	213.566	224.917	5,31%
Patos de Minas	103.356	107.865	4,36%
Araguari	83.723	87.295	4,22%
Ituiutaba	75.806	77.451	2,17%

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2017)

A prefeitura do Município de Uberlândia envia suas prestações de contas mensais e anuais para o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE MG por meio do Sistema Integrado de Contas dos Municípios – SICOM. As prestações de contas bimestrais, trimestrais e semestrais são, também, enviadas ao SICONFI, composto pelo Relatório Resumido de Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal.

Considerando a categoria econômica, a principal fonte de arrecadação do município de Uberlândia são as Receitas Correntes. Receitas Orçamentárias Correntes são arrecadadas dentro do exercício financeiro, aumentam as disponibilidades financeiras do Estado e constituem instrumento para financiar os objetivos definidos nos programas e ações orçamentários, com vistas a satisfazer finalidades da LOA.

Classificam-se como correntes as receitas provenientes de tributos; de contribuições; da exploração do patrimônio estatal (Patrimonial); da exploração de atividades econômicas (Agropecuária, Industrial e de Serviços); de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes (Transferências Correntes); por fim, demais receitas que não se enquadram nos itens anteriores, nem no conceito de receita de capital (Outras Receitas Correntes).

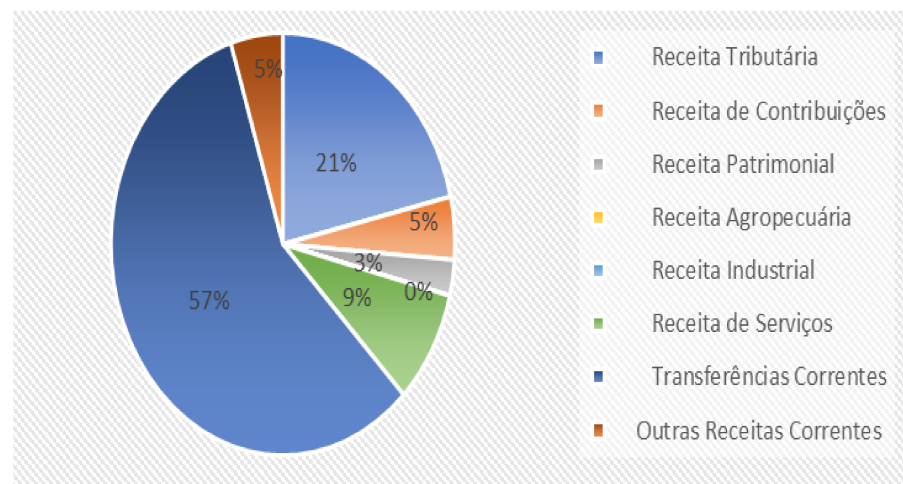
Na Prefeitura do Município de Uberlândia, observou-se a seguinte composição das arrecadações de Receitas Correntes no exercício de 2015:

Tabela 1 – Principais Fontes de Receita Corrente em 2015

Receita Corrente Arrecadada Anual Acumulada	
Receita Tributária	R\$ 369.688.850,87
Receita de Contribuições	R\$ 83.054.965,57
Receita Patrimonial	R\$ 47.233.712,43
Receita Agropecuária	R\$ 46.676,76
Receita Industrial	-
Receita de Serviços	R\$ 150.506.841,64
Transferências Correntes	R\$ 993.299.132,18
Outras Receitas Correntes	R\$ 85.001.975,42

Fonte: elaborado pelos autores (2017)

Os valores expressos acima, podem ser dispostos em forma de gráfico nas seguintes proporções:

Figura 2 – Distribuição das Principais Fontes de Receita Corrente em 2015

Fonte: elaborado pelos autores (2017)

Observa-se que em 2015, 57% (cinquenta e sete por cento) das receitas vieram de transferências correntes. Essas receitas representam, na ótica orçamentária, os recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privados destinados a atender despesas de manutenção ou funcionamento relacionadas a uma finalidade pública específica, mas que não correspondam a uma contraprestação direta em bens e serviços a quem efetuou a transferência. Dentre as oito espécies de transferências correntes, podemos citar como exemplos, as seguintes:

a. Transferências da União e de suas Entidades: recursos oriundos das transferências voluntárias, constitucionais ou legais, efetuadas pela União em benefício dos estados, Distrito Federal ou municípios, como as transferências constitucionais destinadas aos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e Fundos de Participação dos Municípios (FPM).

b. Transferências de Pessoas Físicas: compreendem as contribuições e doações que pessoas físicas realizem para a Administração Pública.

Outra receita relevante para o Município foi a receita tributária, representando 21% (vinte e um por cento) do total de arrecadação. Tal grupo inclui nessas naturezas de receita as arrecadações com Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria.

Os impostos, segundo o art. 16 do Código Tributário Nacional são espécies tributárias cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica relativa ao contribuinte, o qual não recebe contraprestação direta ou imediata pelo pagamento.

As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no âmbito das respectivas atribuições, são, também, espécie de tributo na classificação orçamentária da receita, tendo, como fato gerador, o exercício regular do poder de polícia administrativa, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto a sua disposição.

São definidas em lei e têm como fato gerador o exercício do poder de polícia, poder disciplinador, por meio do qual o Estado intervém em determinadas atividades, com a finalidade de garantir a ordem e a segurança.

No exercício de 2016, as arrecadações das receitas correntes apresentaram a seguinte composição:

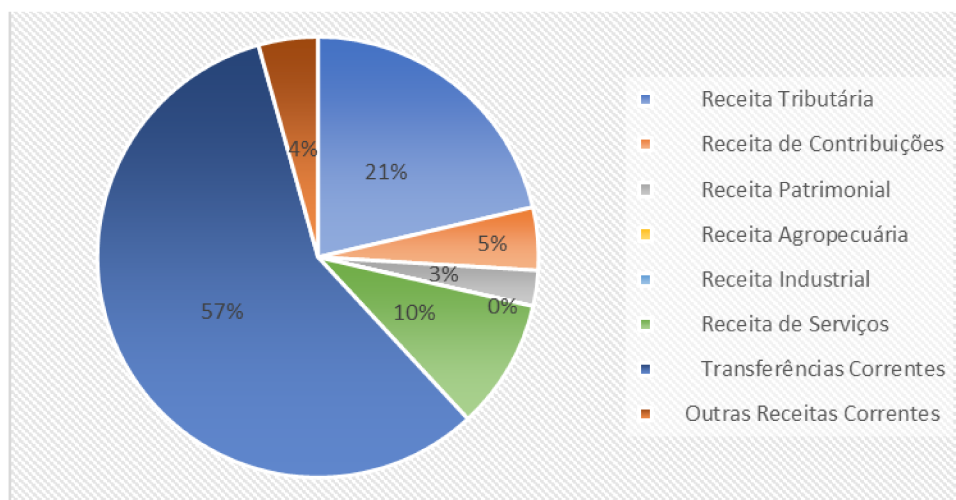
Tabela 2 – Principais Fontes de Receita Corrente em 2016

Receita Corrente Arrecadada Anual Acumulada	
Receita Tributária	R\$ 400.189.771,11
Receita de Contribuições	R\$ 86.360.612,57
Receita Patrimonial	R\$ 48.979.192,02
Receita Agropecuária	R\$ 4.425,60
Receita Industrial	R\$ -
Receita de Serviços	R\$ 178.850.385,05
Transferências Correntes	R\$ 1.077.903.137,83
Outras Receitas Correntes	R\$ 81.645.360,27

Fonte: elaborado pelos autores (2017)

Os valores expressos acima, podem ser dispostos em forma de gráfico nos seguintes moldes:

Figura 3 – Principais Fontes de Receita Corrente em 2016



Fonte: elaborado pelos autores (2017)

Segundo o art. 2º da LRF, Receita Corrente Líquida é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos principalmente, os valores transferidos, por determinação constitucional ou legal, aos Estados e Municípios, no caso da União, e aos Municípios, no caso dos Estados, consideradas ainda as demais deduções previstas na Lei. A apuração é feita somando-se todas as receitas correntes arrecadadas no mês em referência e nos onze meses anteriores, deduzidas as transferências constitucionais e legais, as contribuições aos planos de seguridade social e, no caso da União, os valores do PIS/PASEP, adotando-se o regime de caixa (BRASIL, 2000).

O percentual de despesas que podem ser comprometidas com gasto com pessoal é de 60% da Receita Corrente Líquida, sendo 6% para o Legislativo e 54% para o Executivo. A Câmara de Uberlândia possui orçamento próprio e prestação de contas distinta da Prefeitura de Uberlândia, assim como as autarquias que compõe a administração Municipal. No entanto, o gasto com pessoal do Departamento Municipal de Água e Esgoto (DMAE), da Fundação de Excelência Rural de Uberlândia (FERUB), do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Uberlândia (IPREMU), da Fundação Uberlandense de Esporte e Lazer (FUTEL) e da Empresa Municipal de Apoio e Manutenção (EMAM) integram o percentual de 54% reservado ao Executivo junto com a Prefeitura de Uberlândia.

De acordo com os dados coletados na prestação de contas do município de Uberlândia coletados do SICONFI, plataforma disponível para os usuários avaliarem a gestão

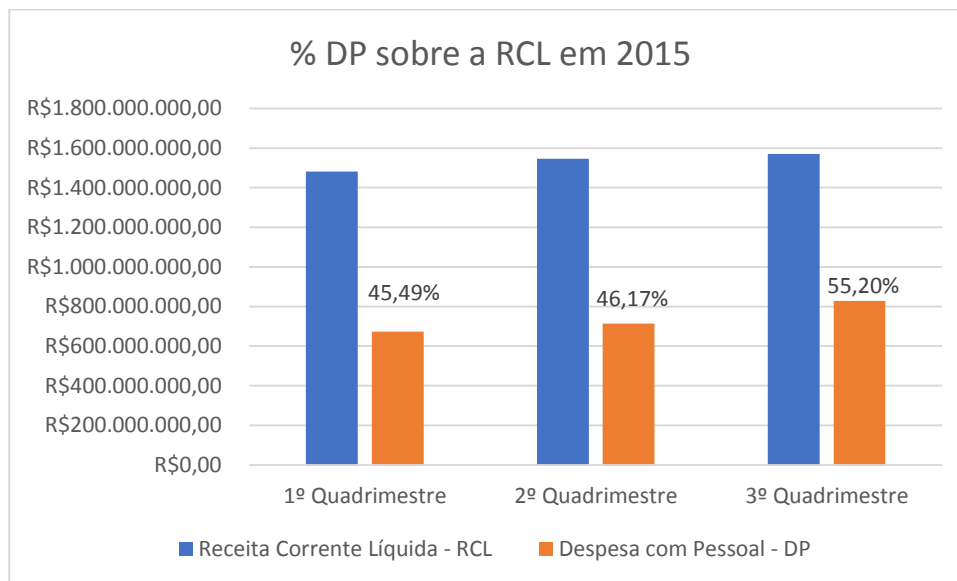
do dinheiro público, pode-se estimar as seguintes considerações referentes ao exercício de 2015:

Figura 4- RCL,DP,%DPS sobre RCL, Limite de Alerta, Limite Prudencial e Máximo de 2015

Ano 2015	Receita Corrente Líquida - RCL	Despesa com Pessoal - DP	% DP sobre a RCL	Limite de Alerta	Limite Prudencial	Limite Máximo
1º Quadrimestre	R\$ 1.481.414.013,41	R\$ 673.912.381,30	45,49%	R\$ 719.967.210,52	R\$ 759.965.388,88	R\$ 799.963.567,24
2º Quadrimestre	R\$ 1.546.880.548,47	R\$ 714.196.469,54	46,17%	R\$ 751.783.946,55	R\$ 793.549.721,36	R\$ 835.315.496,17
3º Quadrimestre	R\$ 1.570.382.863,98	R\$ 828.293.963,59	55,20%	R\$ 763.206.071,90	R\$ 805.606.409,22	R\$ 848.006.746,55

Fonte: Siconfi (2017)

Figura 5 – Porcentagem de DP sobre a RCL em 2015



Fonte: elaborado pelos autores (2017)

No ano de 2015, o 1º e o 2º quadrimestres respeitam o limite máximo de gastos 54% da Receita Corrente Líquida, contudo o 3º quadrimestre indica que a Prefeitura excedeu o limite máximo estipulado ao executivo, transpondo uma má gestão de pessoas e do dinheiro público, comprometendo outras fontes de receitas.

Sendo assim, como a prefeitura excedeu os 90% do limite máximo previsto em lei, recebendo um alerta do Tribunal de Contas, com intuito de evitar ao gestor do órgão público exceda o limite máximo, porém, não surtiu efeito, pois o excesso foi constatado. Tal fato gerou atrasos nos pagamentos dos salários dos servidores da Prefeitura Municipal de Uberlândia desde outubro de 2015, bem como o atraso nos repasses das contribuições patronais ao IPREMU explícito em nota pela própria prefeitura municipal.

Devido ao excesso de gastos e seguindo as advertências do artigo 20 da Lei 101: A prefeitura fica impossibilitada de conceder 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. Sendo estes a criação de cargo, emprego ou função, alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa, 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, 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.

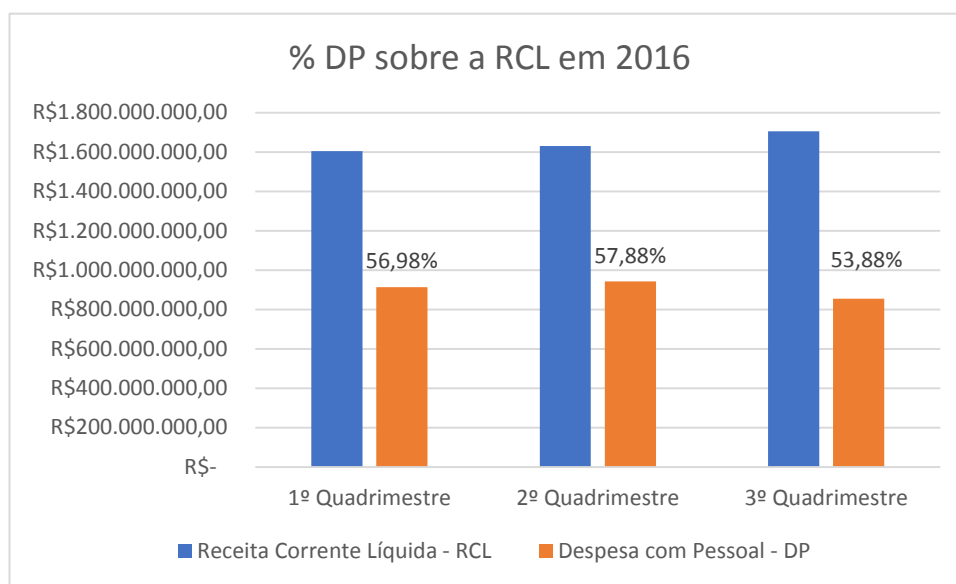
No entanto, ela tem um prazo um prazo de dois quadrimestres (8 meses) seguintes ao da apuração para que a gestão municipal regularize as contas dentro do limite, conforme artigo da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000).

Os dados a seguir são referentes ao ano de 2016:

Figura 6 – Dados Exercício 2016 sobre RCL, DP, Limite de Alerta, Prudencial e Máximo de 2016

Ano 2016	Receita Corrente Líquida - RCL	Despesa com Pessoal - DP	% DP sobre a RCL	Limite de Alerta	Limite Prudencial	Limite Máximo
1º Quadrimestre	R\$ 1.604.294.828,15	R\$ 914.078.294,83	56,98%	R\$ 779.687.286,48	R\$ 823.003.246,84	R\$ 866.319.207,20
2º Quadrimestre	R\$ 1.630.420.262,94	R\$ 943.750.389,28	57,88%	R\$ 792.384.247,79	R\$ 836.405.594,89	R\$ 880.426.941,99
3º Quadrimestre	R\$ 1.706.555.545,48	R\$ 854.620.194,80	53,05%	R\$ 829.385.995,10	R\$ 875.462.994,83	R\$ 921.539.994,56

Fonte: Siconfi (2017)

Figura 7 – Porcentagem DP sobre a RCL em 2016

Fonte: Fonte: elaborado pelos autores (2017)

No ano de 2016, também houve irresponsabilidade de gasto, ou seja, despesas gastas acima do limite máximo permitido por lei. Esse excesso ocorreu nos dois primeiros quadrimestres, sendo que, o terceiro quadrimestre a prefeitura recebeu uma alerta do tribunal de contas, devido ao gasto exceder o limite de alerta.

O desempenho da gestão nos dois primeiros quadrimestres não foi satisfatório, por isso a prefeitura se enquadra nas advertências e punições previstas por lei, recebendo um prazo para regularizar suas despesas com pessoal.

A redução do gasto com pessoal no terceiro quadrimestre também se deu em função do desligamento de muitas pessoas que ocupavam cargos comissionados, incentivado, também, pela não reeleição do ex-prefeito de Uberlândia, Gilmar Machado.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão no referido período não manteve uma continuidade sólida de gastos, em outras palavras, o chefe do poder executivo em sua gestão, excede, em alguns quadrimestres os limites previstos em lei, sendo assim recebendo alertas e punições, vale destacar também que os termos punitivos são de caráter interno entre órgãos fiscalizadores e órgãos executivos, sendo assim, os documentos de alertas e punição não estão disponíveis para o público em geral.

As justificativas se pautam na queda da arrecadação das receitas, mas observamos que tal justificativa não se sustenta, uma vez que as arrecadações de 2016 superaram as de

2015. Além disso, a prefeitura de Uberlândia não repassou os valores das contribuições patronais do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) desde 2015 e em 2016 deixou de recolher ao IPREMU inclusive os valores retidos dos próprios servidores, formalizando três contratos de parcelamento desses saldos, que montam quem quase 77 milhões de reais, conforme posição de 31/12/2016 encontrados nos balancetes da Prefeitura:

PARCELAMENTO ACORDO PMU/IPREMU Nº 00053/2015	18.802.261,71
PARCELAMENTO ACORDO PMU/IPREMU Nº 00111/2016	28.499.842,33
PARCELAMENTO ACORDO PMU/IPREMU Nº 00644/2016	29.508.634,77

O Siconfi é de grande auxílio para a população avaliar a gestão de cada entidade da administração pública, grande fonte de dados para futuros trabalhos e pesquisas comparativas onde, atendendo ao princípio da publicidade, todos os demonstrativos ficam à disposição da população.

Sugestão para futuros estudos, pode se extrair dos diversos relatórios a alocação de gastos que não são liquidados no exercício planejado, sendo assim transferidos para o exercício seguinte e incluídos na conta restos a pagar.

REFERÊNCIAS

ANGÉLICO, J. **Contabilidade Pública**. São Paulo: Atlas, 1995.

BRASIL, Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em 05 mar. 2017.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 05 mai. 2017.

BRASIL, Lei n. 5.712 de 25 de outubro de 1966. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm>. Acesso em 03 mai. 2017.

FEIJÓ, P. H.; RIBEIRO, C. E. **Entendendo o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público**. Brasília, 2014.

FIOVORANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R. S. Lei de Responsabilidade Fiscal e Finanças Públicas Municipais: Impactos Sobre Despesas com Pessoal e Endividamento. Texto para discussão n. 1224, 2006. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1742/1/TD_1223.pdf>. Acesso em 06 mai. 2017.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

GOMIDE, T. R.; GOMIDE, P. L. R.; FARONI, W.; LAUREANO, R. M.; SENA, L. B. A Adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo como parâmetros os Gastos com Pessoal e a Receita Orçamentária: Um estudo de caso do município de Tocantins – MG. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 15, 2009, Fortaleza. *Anais...* Fortaleza, 2009.

NASCIMENTO, E.R; DEBUS I. **Lei Complementar n.101/2000**: Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília: Tesouro Nacional, 2002. Disponível em: <<http://www3.tesouro.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf>>. Acesso em 28 abr. 2017.

SANTOLIN, R.; JAYME, F. G; REIS, J. C. Lei de Responsabilidade Fiscal e Implicações na Despesa de Pessoal e de Investimento nos Municípios Mineiros: Um Estudo com Dados em Painel Dinâmico. **Estado Econômico**, v.39, n.4, p.895-923, 2009.

SICONFI. **Histórico**. Disponível em: < <https://siconfi.tesouro.gov.br/>>. Acesso em 06 mai. 2017.

SPINELLI, M.V.C. Lei de Responsabilidade Fiscal, Manual Básico do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, n.1, 2002.

ROGERS, P.; SENA, L.B. Análise Agregada dos Municípios Mineiros de Grande Porte Quanto à Adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v.1, n.8, p.99-119, 2007.

NUNES, G.S.F.; SANTOS, V.; FARIAS, S.; SOARES, S.V.; LUNKES, R.J. Análise dos instrumentos de transparência contidos na lei de responsabilidade fiscal nos municípios da região sul. **Revista Ambiente Contábil**, v.5, n.2, p.128-150, 2013.