

## **DESPESAS PÚBLICAS SOB A ÓTICA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: MUNICÍPIO DE PACARAIMA-RR, EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2014**

PUBLIC EXPENDITURE UNDER THE FISCAL RESPONSIBILITY LAW:  
MUNICIPALITY OF PACARAIMA-RR, FINANCIAL YEAR 2014

**Amarildo Teixeira Lopes**

Email: amarildo\_pacaraima@hotmail.com

Pós-graduado em Gestão Pública, Bacharel em Ciências Contábeis e Graduando em Administração. Universidade Federal do Amazonas - UFAM, Faculdade de Estudos Sociais Administração, Manaus- AM. Brazil

Manuscript first received/Recebido em: 31/10/2016 Manuscript accepted/Aprovado em: 19-04-2017

### **RESUMO**

O presente trabalho almeja apresentar algumas implicações da lei de Responsabilidade Fiscal na Prefeitura de Pacaraima - RR, com enfoque nas mudanças fundamentais efetuadas pelos gestores públicos para a harmonização das contas públicas. Propõe-se esclarecer o valor da participação da categoria contábil para a aplicabilidade da Lei da Responsabilidade Fiscal. Defronte de tantas transformações contábeis no âmbito municipal, transfigura-se imperativo ao contabilista conhecer e compreender a legislação pertinente para poder justapor tal conhecimento na prática contábil. Não menos importantes são os conhecimentos da estrutura governamental e todas as formas de controle dessa administração. Além de se dar a devida publicidade aos atos públicos (art. 37, §1º, CF). Isto porque, de posse de tais informações, a sociedade terá um suporte que irá auxiliá-la a evitar fraudes e desvios do dinheiro público. Primeiramente, por meio deste estudo, faremos uma abordagem geral sobre a administração pública. Posteriormente, repassaremos tópicos da Lei de Responsabilidade Fiscal que tem como finalidade específica reger a gestão dos recursos públicos, impondo restrições, limites e sanções com vistas ao restabelecimento financeiro e econômico das administrações públicas. Este trabalho, além de expor esses conceitos, abordará o emprego da Lei de Responsabilidade Fiscal na Prefeitura de Pacaraima, alicerçado nos resultados do exercício financeiro de 2014, por meio de um exame exploratório e descritivo.

**Palavras chave:** Lei de Responsabilidade Fiscal, Prefeitura Municipal de Pacaraima - RR, Exercício Financeiro.

### **ABSTRACT**

This paper aims to present some implications of the Fiscal Responsibility Law in Pacaraima Prefecture - RR, focusing on fundamental changes made by public officials for the harmonization of public accounts. It is proposed to clarify the value of the accounting category share for the applicability of the Fiscal Responsibility Law. In front of so many financial changes at the municipal level, transfigures it imperative to accountant know and understand the relevant legislation to juxtapose power such knowledge in accounting policy. No less important are the knowledge of government structure and all forms of control of this administration. In addition to give due publicity to public acts (art. 37, § 1, CF). This is because, in possession of such information, the company will have a support that will help it to avoid fraud and misappropriation of public money. First, through this study, we will make

an overall approach to public administration. Later, we consign topics of the Fiscal Responsibility Law that has the specific purpose govern the management of public resources, imposing restrictions, limits and sanctions with a view to the financial and economic restoration of government. This work, in addition to exposing these concepts, will address the use of the Fiscal Responsibility Law in Pacaraima Prefecture, based on the results of the financial year 2014, through an exploratory and descriptive examination.

**Keywords:** Fiscal Responsibility Law, City of Pacaraima - RR Financial Year.

## 1.INTRODUÇÃO

A corrupção está cada vez mais intrínseca nas democracias, contudo tem-se feito um esforço mundial para combater tais desvios, com propostas metodológicas a fim de quantificar os níveis de corrupção, vale destacar o Índice de Percepção de Corrupção, criado pela organização não governamental Transparência Internacional em 1995 e o Ranking Nacional da Transparência. Medidas que visa compreender e formular estratégias para combater as ilicitudes a nível nacional, bem como indagar como a corrupção influencia o crescimento econômico, produtividade de investimentos públicos e a composição dos gastos do governo.

O Brasil ocupa o 76º lugar entre 168 países analisados pela organização não governamental sediada em Berlim e especializada no combate à corrupção internacional. O Brasil obteve 38 pontos, a escala de pontuação vai de zero (setor público visto como extremamente corrupto) a 100 (muito íntegro). Empatados com o Brasil estão Bósnia, Burkina Faso, Índia, Tunísia e Zâmbia, que também obtiveram 38 pontos e ocupam o 76º lugar no índice. Com essa nota, o Brasil se situa abaixo da média mundial, de 43 pontos, e também das Américas, que totalizou 40 pontos. No total, dois terços dos 168 países listados no índice de 2014 têm uma pontuação abaixo de 50.

O resultado não é espantoso para o Brasil, logo foram descobertos grandes escândalos envolvendo políticos e uma gigantesca rede de desvios de verbas públicas. Positivamente vem sendo a Justiça brasileira e a Polícia Federal que vem indiciando e prendendo os envolvidos. Com a ajuda da mídia há no Brasil um perigoso “deslumbre” com o poder judiciário.

O nível de transparência de estados e municípios brasileiros aumentou cerca de 33% em seis meses, a partir da atuação coordenada do Ministério Público Federal em todo o país. Esse é um dos resultados verificados pelo Ranking Nacional da Transparência. Foram avaliados portais de 5.567 municípios, 26 estados e o Distrito Federal. O Índice Nacional de

Transparência subiu de 3,92, em 2015, para 5,21, em 2016. Estados e municípios que ainda descumprem as leis de transparência serão acionados judicialmente.

Para combater a corrupção e os desvios de recurso públicos, foi criada a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000), que estabelece as normas orientadoras das finanças públicas no País. Ela designa aperfeiçoar a responsabilidade à gestão fiscal dos recursos públicos, por entre, ação planejada e transparente que possibilite sobre avisar riscos e retificar desvios capazes de comprometer o equilíbrio das contas públicas.

Com a implementação desta lei, nasce uma questão que muitos se perguntam. As metas e controle das finanças públicas dos entes públicos e melhor préstimo dos seus recursos vem sendo cumprida rigorosamente pelas Gestões Públicas?

No perpassar deste trabalho, abordaremos acerca dessa dúvida e de tantas outras que possam despertar ao decorrer deste projeto de pesquisa. Ademais examinaremos sobre a geração de despesa obrigatória de caráter continuado, abordaremos as despesas com pessoal, as definições e limites bem como o controle da despesa total com pessoal. E, para finalizarmos, discutiremos as despesas com a seguridade social.

## **2. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

A crise econômica e os desajustes nos Orçamentos fizeram os Estados arrecadarem no ano passado quase R\$ 30 bilhões a menos do que o esperado (dados do Governo Federal) e avançar sobre limites de gastos impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Os problemas financeiros também levaram a maioria dos governadores a piorar o comprometimento das finanças com pessoal em 2015. O nível de endividamento dos governos teve elevação generalizada. A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê uma série de restrições a quem ultrapassa os limites de comprometimento de receita. No caso dos gastos com pessoal, o estado fica impedido de fazer contratações, caso não haja uma melhora nas contas em oito meses, as transferências federais podem ser cortadas novos empréstimos não serão concedidos e as contas de governo podem ser rejeitadas, o que provoca a inelegibilidade do governador.

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – LRF, no seu artigo 1º, estabelecem normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no capítulo II do título VI da Constituição. Segundo Khair (2001), a Lei de

Responsabilidade Fiscal é a Lei Complementar que, observando o artigo 163 da Constituição Federal, estabelece normas orientadoras das finanças públicas do país. Continua afirmando que ela objetiva aprimorar a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos, por meio de ação planejada e transparente, que possibilite prevê riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Quanto à abrangência, estão sujeitos à Lei de Responsabilidade Fiscal, os poderes Executivo, Legislativo, inclusive Tribunais de Contas, e o Judiciário, bem como o Ministério Público e os órgãos da administração direta, fundos, autarquias, fundações, e empresas estatais dependentes.

Em relação ao planejamento, o mesmo é o ponto de partida da Lei de Responsabilidade Fiscal. Por meio dela são estabelecidas as regras do jogo da gestão fiscal, sendo criadas novas funções para a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Lei Orçamentária Anual (LOA), cuja discussão e elaboração deverão contar com a participação popular, inclusive em audiências públicas, assegurando maior transparência na gestão governamental (QUADROS e PALMIERI, 2000).

No que diz respeito à geração da despesa, conforme o artigo 15 da LRF serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o dispositivo dos artigos 16 e 17:

Art. 16 – A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarreta aumento da despesa será acompanhado de:

I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tenha adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 17 – Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Quanto às despesas com pessoal, os artigos 18 e 19 da LRF:

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

§ 1º - 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”.

§ 2º - A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Art. 19 – Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, 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% (cinquenta por cento);

II – Estados: 60% (sessenta por cento);

III – Municípios: 60% (sessenta por cento).

Por fim, com relação às despesas com a seguridade social, o artigo 24 da LRF estabelece:

Art. 24 - Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5º do art. 195 da Constituição, atendidas ainda as exigências do art. 17.

§ 1º do art. 24 – É dispensada da compensação referida no art. 17 o aumento de despesa decorrente de:

I – concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente;

II – expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados;

III – reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real.

§ 2º do art. 24 – O disposto neste artigo aplica-se a benefício ou serviço de saúde previdência e assistência social, inclusive os destinados aos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e aos pensionistas.

### **3. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO**

O principal aspecto e mais relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal é o planejamento. Os entes deverão garantir, no tempo necessário, recursos adequados para a execução de suas ações administrativas, ou seja, deverão ter a preocupação de aplicar os recursos públicos com maior responsabilidade e com melhor formulação das políticas sociais, exigindo sempre que se aja preventivamente, ao invés de corretivamente (CRUZ; PLATT, 2002).

O planejamento resulta na “elaboração das leis do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei do Orçamento Anual (LOA), que deverão ser acompanhadas pelos anexos, os quais permitirão melhor acompanhamento e discussão do seu conteúdo” (ZIVIANI, 2004, p. 4).

A LRF dá origem a um sistema de planejamento, execução orçamentária e disciplina fiscal abrangente. Assim, os municípios deverão administrar suas finanças com mais planejamento, utilizando-se de controles mais eficientes sobre suas despesas e receitas, além de fazer previsões e acompanhá-las (ZIVIANI, 2004).

Segundo SILVA (2000), o Poder Executivo ordenará suas ações com finalidade de atingir objetivos e metas por meio do PPA, um plano de médio prazo elaborado um anexo com metas plurianual da política fiscal, considerando despesas, receitas, resultado primário e estoque de dívida.

O Plano Plurianual – PPA conterà as diretrizes, objetivos e metas da administração pública municipal para as despesas de capitais e outras despesas que delas decorram, bem como, para as despesas relativas aos programas de duração continuada. O PPA terá duração de quatro anos e configura-se como planejamento de médio prazo nas entidades públicas. No PPA são especificadas as diretrizes, definidos os programas, explicitando os objetivos e ações, e estas são detalhadas em metas a serem cumpridas pelo governo (ANDRADE, 2007, p. 21)

Conforme Silva (2000), o princípio constante da Constituição Federal (art.165, §2º), a Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual e disporá sobre as alterações na legislação tributária.

Agora, com a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO municipal deve, também, dispor sobre:

- a) O equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) Os critérios e forma de limitações de empenho a ser efetivada:
  - Se verificando, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais;
  - Se a dívida consolidada do município ultrapassar os limites estabelecidos pelo Senado Federal.
- c) As normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos programas financiados com recursos do orçamento;
- d) As demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;
- e) As metas fiscais, que constarão de anexo próprio, denominado Anexo de Metas Fiscais, acompanhado de demonstrativo;
- f) Os riscos fiscais, que constarão de anexo próprio, denominado Anexo de Riscos Fiscais.

Segundo Silva (2000), no anexo de metas fiscais, serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para três exercícios, ou seja, aquele que se refere à LDO e aos dois seguintes. O referido anexo conterà ainda:

- I- A avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
- II- O demonstrativo das metas anuais, instruindo com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;
- III- A evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação da situação financeira e atuarial do regime próprio

de previdência social dos servidores públicos, se houver, e demais fundos e programas de natureza atuarial;

IV- A avaliação da situação financeira e atuarial do regime próprio de previdência social dos servidores públicos se houver, e demais fundos e programas de natureza atuaria;

V- O demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia da receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Outro anexo a constar da LDO, segundo Silva (2000), é o relativo aos riscos fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, no qual se informará as providências a serem tomadas caso se concretizem. Geralmente esses riscos são representados por grandes demandas judiciais que poderão culminar em significativas indenizações a serem pagas pelo Município.

Nos Municípios com população inferior a 50.000 habitantes, a obrigação de elaborar o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais só existirá a partir do exercício de 2005 (art. 63, inciso III da LRF), podendo, entretanto, serem os mesmos elaborados, facultativamente, a partir da publicação da Lei. Conforme Silva (2000), em relação ao prazo para remessa da LDO à câmara Municipal permanece as regras anteriores, pois a LRF não trata dessa questão.

É preciso relembrar, ressalta Silva (2000), que a lei nº 4. 320/64 não foi revogada e continua em plena vigência. Diante disso, a LRF criou regras que, adicionalmente, deverão ser obedecidas, tanto no processo de elaboração como no de execução orçamentária, bem assim no registro contábil e na preparação e divulgação de demonstrativos que especifica.

Conforme a LRF art. 5º, existem aspectos importantes a serem obedecidos no projeto da LOA:

- Deve ser elaborado de forma compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias;
- Conterá demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais da LDO;
- Serão acompanhados de documento que demonstra os efeitos sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (CF, art.165, § 6,) bem como das medidas de compensação à renúncia de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;
- Conterá dotação para reserva de contingência, calculada com base em percentual da receita corrente líquida, imprevistos, cuja forma de utilização deverá ser regulada na LDO;

- Não poderá consignar dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no Plano Plurianual ou em Lei que autorize a sua inclusão (CF, art.167,§ 1);
- Só poderá incluir novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público (art.45), nos termos em que dispuser a LDO.

#### 4. CRIMES CONTRA AS FINANÇAS PÚBLICAS

As penalidades constituem o aspecto mais contundente da lei. De acordo com Khair (2001), o descumprimento de regras leva à suspensão das transferências voluntárias, das garantias e da contratação de operações de crédito, inclusive o ARO –Antecipação da Receita Orçamentária, podendo os responsáveis sofrer sanções previstas no Código Penal e na Lei 10.028/2000, que prevê os crimes relacionados à Lei de Responsabilidade Fiscal.

##### 4.1 Penalidades da Lei dos Crimes Fiscais (art. 2º da lei 10.028/2000)

Segundo Khair (2001), as penalidades aprovadas no artigo 2º da Lei 10.028/2000 (Lei dos Crimes Fiscais) poderão alcançar os dirigentes dos três poderes, e todo cidadão será parte legítima para denunciar as irregularidades. As penalidades aplicáveis podem ser vistas no Quadro 1.

Quadro 1 – Penalidades da Lei dos Crimes Fiscais

<b>Crimes</b>	<b>Penalidades</b>
Contratação irregular de operações de crédito ou se a dívida consolidada ultrapassar o limite máximo autorizado por lei.	Reclusão de 1 a 2 anos
Inscrição irregular ou acima do limite de restos a pagar.	Detenção de 6 meses a 2 anos
Assunção irregular de obrigação nos últimos oito meses do mandato.	Reclusão de 1 a 4 anos

Ordenação de despesa não autorizada.	Reclusão de 1 a 4 anos
Prestação de garantia graciosa	Detenção de 6 meses a 2 anos
Não-cancelamento de restos a pagar	Detenção de 6 meses a 2 anos
Aumento da Despesa com Pessoal no último semestre do mandato	Reclusão de 1 a 4 anos
Oferta pública ou colocação de títulos irregulares no mercado	Reclusão de 1 a 4 anos

Fonte: KHAIR, (2001).

#### 4.2 Crimes de Responsabilidade dos Prefeitos

Segundo KHAIR (2001), os crimes de responsabilidade dos prefeitos serão julgados pela Câmara dos Vereadores e punidos com a pena de perda do cargo, com inabilitação, por até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, conforme retrata o Art. 4º da Lei 10.028/2000:

- Deixar de ordenar, no prazo, a redução da dívida consolidada;
- Ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites;
- Deixar de promover ou ordenar a anulação de operação de crédito com inobservância de limite, condição ou montante;
- Deixar de promover ou ordenar a liquidação integral de ARO até o encerramento do exercício financeiro;
- Ordenar ou autorizar refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente;
- Captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido;
- Ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou; e
- Realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com a lei.

Conforme Khair (2001), esses crimes de responsabilidade dos prefeitos estão sujeitos ao julgamento pelo Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara de Vereadores.

#### 4.3 Infrações Administrativas

Conforme o artigo 5º da Lei 10.028/2000 constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

- Deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de contas o Relatório da gestão Fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;
- Propor Lei de Diretrizes Orçamentárias que não contenha as metas fiscais na forma da lei;
- Deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;
- Deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução da despesa total com pessoal que houver excedido à repartição do limite máximo por Poder.

Segundo os parágrafos 1º e 2º do art. 5º da lei 10.028/2000, essas infrações são processadas e julgadas pelo Tribunal de Contas e punidas com multa de 30% dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

#### 4.4 Crimes de Responsabilidade pela Constituição Federal

A Constituição Federal no parágrafo 2º, pelo artigo 29-A, constitui, a partir de janeiro de 2001, crime de responsabilidade para o prefeito caso:

- Efetuar repasse à Câmara Municipal que supere o limite da receita municipal;
- Não enviar o repasse à Câmara Municipal até o dia 20 de cada mês;
- Enviar o repasse a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

Pelo artigo 29-A, parágrafo 3º, da Constituição, constitui, a partir de 1º de janeiro de 2001, crime de responsabilidade do presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao limite de despesa estabelecido em relação à receita municipal.

O artigo 167, parágrafo 1º, da Constituição, estabelece 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.

## **5. AS FASES ADMINISTRATIVAS DA DESPESA**

Conforme Nascimento (2001), as despesas passam por diferentes fases de formação. Segundo o mesmo autor, a despesa transcorre rigorosamente quatro fases: a fase fixação, a fase de empenho, a fase de liquidação e a fase de pagamento.

A fase de fixação, como define Nascimento (2001), é o momento em que se estima a despesa por meio do orçamento e que consiste na determinação antecipada da despesa a ser suportada num período administrativo subsequente. Conforme segue o autor, isso implica em dois aspectos importantes: a autorização e a limitação.

Fixar a despesa dentro de justos limites – obviadas as causas de acréscimos ou imprudência administrativa, esta qualificada, pejorativamente, como esbanjamento, dilapidação, etc. – é critério salutar que convém à coletividade; as restrições em serviços úteis e, o que é pior, até mesmo em serviços indispensáveis e inadiáveis, é má política administrativa, implicando consequências danosas para o bem-estar geral e para a atividade econômica nacional (NASCIMENTO, p.74, 2000).

A fase de empenho envolve o compromisso de pagar certa despesa, anteriormente autorizada e delimitada, desde que atendidas as condições ajustadas (qualidade, preço, prazo, etc.); excetuam-se os casos de dívida líquida e certa por força da lei (NASCIMENTO, 2001).

Segundo Machado (1997), o empenho é uma garantia aos fornecedores, prestadores de serviço, enfim, contratantes em geral. Continua ainda, o mesmo autor, que o empenho constitui um instrumento de programação, pois, ao utilizá-lo de forma eficaz, o executivo terá sempre a disposição o rol de compromissos assumidos e o saldo das dotações ainda disponíveis.

A Lei nº 4.320/64, no seu artigo 60, proíbe a realização de despesa sem prévio empenho. Para Nascimento (2001), esse dispositivo legal é claro, no entanto, vem sido inobservado com muita frequência.

No § 1º do artigo 60 da Lei 4.320/64, prevê-se que em casos especiais, previstos na legislação específica, será dispensada a emissão de nota de empenho.

São passíveis de dispensa de Nota de Empenho, desde que regulamentadas na lei complementar ou supletiva estadual ou municipal, quando for o caso, as seguintes despesas:

Despesas ou obrigações oriundas de mandamentos constitucionais ou de leis, tais como o PASEP, encargos patronais, sociais e trabalhistas, inativos, pensionistas e outras;

Despesas ou obrigações oriundas de contratos de empréstimos ou financiamentos, independentemente da destinação de seu produto.

Além de determinar as despesas, o regulamento pode possibilitar à Administração Governamental também determinar, por atos normativos próprios, serviços que poderão ser utilizados e dos quais surgirão despesas em que se dispensará a Nota de Empenho. (MACHADO, p.120, 1997).

O parágrafo 2º do artigo 60 da Lei 4.320/64 permite que o empenho seja feito por estimativa, quando o montante não se possa determinar (MACHADO, 1997).

Segundo Nascimento (2001), na hipótese de erro de estimativa, caso a despesa seja maior que a prevista, a solução consiste em processar um empenho complementar da diferença, desde que a verba o comporte; caso contrário será necessário suplementar a dotação. Se a despesa realizada for menor que a estimada, basta estornar a diferença, que retorna ao crédito, conclui o mesmo autor.

A etapa seguinte da despesa, conforme o artigo 63 da Lei 4.320/64 é a liquidação, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

Essa verificação tem por fim apurar:

I – a origem e o objeto do que se deve pagar;

II – a importância exata a pagar;

III – a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação (MACHADO, p.124, 1997).

Conforme Machado (1997), a liquidação da despesa visa apurar a origem e o objeto do que se deve pagar. Segundo o mesmo autor, a apuração da importância exata a pagar, deve ser feita através de documentação própria, pela qual será apurado também, a quem se deve pagar a importância para extinguir a obrigação.

Por fim, na fase do pagamento ocorre à saída de dinheiro, que é entregue ao credor, extinguindo-se a obrigação (NASCIMENTO, 2001).

Art. 62 da Lei 4.320/64 – O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após a sua regular liquidação (NASCIMENTO, 2001).

Conforme o artigo 65 da Lei nº 4.320/64, o pagamento da despesa será efetuado na tesouraria instituições legalmente instituído, e em casos especiais, por meio de adiantamento.

O pagamento por intermédio de rede bancária pode ser feito por meio de cheque nominal, ou por depósito direto na conta do credor, do modo como já se faz na maioria dos Governos para o pagamento de pessoal. A entidade poderá também manter saldo suficiente em banco e autorizar o credor a colocar em cobrança sua duplicata, a qual será compensada como se fora um cheque. A modalidade a escolher, portanto, fica a critério da administração. A mais simples e bastante segura é a do cheque nominal, inclusive porque torna desnecessária a identificação do recebedor na Tesouraria Geral (MACHADO, p.127, 1997).

## **6. ANÁLISES DOS DADOS INVESTIGADOS**

Com a intenção de responder aos propósitos deste trabalho monográfico, foram analisados demonstrativos e relatórios, constantes no centro de contabilidade do município e no site institucional da Prefeitura de Pacaraima.

Quanto à harmonização do município às exigências da LRF, a municipalidade vem acrescentando projetos voltados aos servidores com o intuito atinar para as exigências da referida lei, enviando alguns funcionários pontuais para curso e palestras para munir os mesmo de informações acerca dos preceitos da LRF, foi verificado e consultado que os instrumentos de planejamento, LDO e LOA, estão de conformidade com as exigências da LRF, os quais atendem a todos os dispositivos constantes na lei.

Dito isso se pode observar que a obediência aos princípios da Administração Pública está sendo respeitada, visto que os servidores responsáveis pela elaboração e análise dos orçamentos são capacitados para tal finalidade. Faz-se necessário acrescer que a administração do município se preocupa com relação habilitação de seus colaboradores, entende-se que o conhecimento técnico destes se faz necessário para um melhor desenvolvimento das ações públicas.

Em referencia aos instrumentos de planejamento obedecer às exigências constantes na LRF, percebe-se que no município de Pacaraima prima para que exista um equilíbrio entre receitas e despesas. No que concerne a LOA, esta se encontra em conformidade com os dispositivos da LRF. Conclui-se que município tem uma atenção especial com divulgação de demonstrativos, mostrando que os objetivos e metas estão de acordo com a programação orçamentária, o que se observa nos Anexos de Metas Fiscais.

Em consonância à utilização, elaboração e finalidade dos instrumentos de planejamento, PPA, LDO e LOA a prefeitura manuseia tais mecanismos como suporte para a tomada de decisão, principalmente com relação à realização da despesa pública, o município

define com clareza, em seus instrumentos de planejamento, as metas e prioridades da administração pública e seus resultados, de forma que o cidadão como agente fiscalizador, possa entender o disposto na proposta do orçamento e na elaboração da LOA são observados todos os princípios orçamentários.

De acordo com os dados acima se conclui que a preocupação com o manuseio dos mecanismos de planejamento proporciona à administração pública municipal credibilidade por parte da sociedade e dos órgãos de fiscalização e controle, uma vez que na elaboração da proposta orçamentária o cidadão poderá ter participação direta através de audiências públicas, mostrando dessa forma a preocupação com um dos princípios basilares da LRF que é transparência.

Outro ponto relevante é que o município faz uso dos instrumentos de planejamento para tomada de decisão. Isto posto merece mencionar no que se refere ao respeito aos princípios orçamentários na elaboração da Lei Orçamentária Anual, visto que são todos observados.

No art. 11 da LRF passa a ser obrigatório a instituição, previsão e arrecadação de todos os tributos de competência do Município. No que toca à instituição e efetiva arrecadação dos tributos de competência municipal e renúncia de receita, institui, mas não arrecada todos os tributos que são de atribuição sua, pois o município fica dentro de uma reserva indígena, portanto, não sendo dono de suas terras para emitir o título definitivo para os munícipes que pagarem seu IPTU, só para citar um exemplo, observa-se também que existe redução de receita, pois o município concede anistia, remissão, subsídio, crédito presumido e a isenção a seus contribuintes, previsto em Lei.

Dessa forma pode-se concluir que a administração de Pacaraima terá problemas para receber as transferências voluntárias de outros entes, pois a mesma institui, mas, no entanto, não arrecada os tributos que lhe são atribuídos, sendo isto um dos pré-requisitos básicos para obter recursos da União dos Estados, e de outro Município.

**PACARAIMA - PODER EXECUTIVO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PACARAIMA**  
RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL  
DEMONSTRATIVO DA DESPESAS COM PESSOAL  
ORÇAMENTOS FISCAIS E DA SEGURIDADE SOCIAL  
PERÍODO: Jan/2014 a Dez/2014

R\$ 1

DESPESA COM PESSOAL	DESPESA EXECUTADAS	
	Jan/2014 a Dez/2014	
	LIQUIDADAS (a)	INSCRITOS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (b)
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	11.500.983,58	0,00
Pessoal Ativo	11.500.983,58	0,00
Pessoal Inativo e Pensionistas	0,00	0,00
Outras desp. de pessoal decorrentes de contratos de terceirização	0,00	0,00
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§ 1º do art. 19 da LRF)(II)	335.767,79	0,00
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	0,00	0,00
Decorrentes Decisão Judicial de período anterior ao da apuração	0,00	0,00
Despesas de Exercícios Anteriores de período anterior ao da apuração	335.767,79	0,00
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	0,00	0,00
DESPESA LIQUIDA COM PESSOAL (III) = (I-II)	11.165.215,79	0,00
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP (IV) = (III+ IIIb)	11.165.215,79	

DESPESA COM PESSOAL	VALOR
RECEITA CORRENTE LIQUIDA - RCL (V)	19.133.571,94
% DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP sobre a RCL (VI) = IV / V * 100	58,35
LIMITE MÁXIMO (incisos I, II e III do art.20 da LRF) - <54%>	10.332.128,85
LIMITE PRUDENCIAL (parágrafo único do art.22 da LRF) - <51,3%>	9.298.915,96
LIMITE DE ALERTA (inciso II do § 1º do art.59 da LRF) - <48,6%>	9.815.522,41

TRAJETÓRIA DE RETORNO AO LIMITE DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL								
2014			2014			2014		
1º Quadrimestre			2º Quadrimestre			3º Quadrimestre		
Limite Máximo (a)	% TPD (b)	% Excedente (c) = (b - a)	Redutor Mínimo de 1/3 do Excedente (d) = (1/3*c)	Limite (e) = (b - d)	% TPD (f)	Redutor Residual (g) = (f - a)	Limite (h) = (a)	% TPD (i)
54,00%	63,16%	9,16%	3,05%	60,11%	62,49%	8,49%	54,00%	58,35%

Nota: Durante o exercício, somente as despesas liquidadas são consideradas executadas. No encerramento do exercício, as despesas não liquidadas inscritas em restos a pagar não-processados são também consideradas executadas. Dessa forma, para maior transparência, as despesas executadas estão segregadas em:

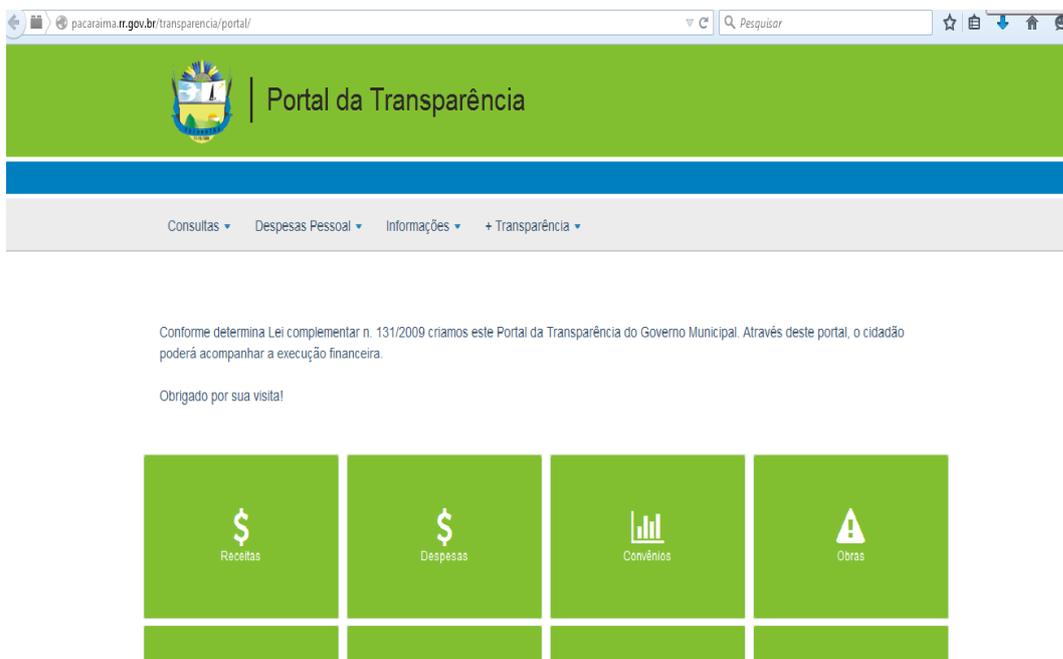
- a) Despesas liquidadas, consideradas aquelas em que houve a entrega do material ou serviço, nos termos do art. 63 da Lei 4.320/64;  
b) Despesas empenhadas mas não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar não-processados, consideradas liquidadas no encerramento do exercício, por força inciso II do art.35 da Lei 4.320/64

Relat  
Fonte

Analisando o Relatório de Gestão Fiscal – Demonstrativo de Despesa com Pessoal, chega-se a conclusão de que o município de Pacaraima não atende ao disposto no art. 19, inciso III e no art. 20, inciso II os quais trazem os limites referentes às despesas com pessoal, pois extrapolou a referida receita com um percentual de 58,35% ou seja, 3,35% acima do limite estabelecido pela LRF, sendo possível mensurar que a gestão pública está tentando se recuperar com os gastos de pessoal, haja vista que no primeiro quadrimestre havia excedido o limite em 9,18%, chegando a 63,18% com gastos de pessoal, mas ao final do exercício fechando em 3,35% aquém do limitador.

Em consonância à participação popular, divulgação de demonstrativos e a prestação de contas, a municipalidade busca incentivar a participação popular na elaboração dos instrumentos de planejamento, a qual convoca as entidades a fazerem parte de audiência pública, atendendo aos dispositivos constantes na LRF, percebe-se que o cidadão ainda não tem participação ativa nas decisões governamentais, não obstante, depois da vigência da LRF houve um aumento gradativo na consulta das ações do governo, em especial de entidades de representação popular, por fim em respeito ao art. 49 da LRF, o município de Pacaraima

mantém as contas públicas à disposição de quem queira consultar na Prefeitura, através do setor de contabilidade e sitio eletrônico [www.pacaraima.rr.gov.br](http://www.pacaraima.rr.gov.br) na aba Portal da Transparência, objetivando a transparência, o controle e a fiscalização de suas ações no que se refere ao uso dos recursos públicos, a gestão pública divulga todos os demonstrativos que são exigidos pelo art. 48 da LRF.



Sítio Eletrônico da Prefeitura Municipal de Pacaraima  
Fonte: [www.pacaraima.rr.gov.br](http://www.pacaraima.rr.gov.br)

É notório se concluir que existe uma imensa preocupação da gestão pública para com o principal pilar da LRF que é a transparência, pois convoca associações de representação popular a participarem dos trabalhos de elaboração das propostas orçamentárias e dos instrumentos de planejamento, ademais, divulgar todos os demonstrativos e um portal próprio na internet.

## 7. CONSIDERAÇÕES

Na atualidade a Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101, de 04 de Maio de 2000, é classificada pelos gestores públicos como um código de conduta e também como um instrumento gerencial que os auxilia a trabalhar com o orçamento mais nivelado. A quem devem respeitar sob pena de sanções severas, de acordo com os princípios do equilíbrio das contas públicas, fazendo com que haja uma consolidação da gestão pública brasileira. Dessa

forma, a Lei de Responsabilidade Fiscal passou a exigir dos gestores, informações mais detalhadas inerentes a sua gestão, ficando a cargo do Tribunal de Contas do Estado o dever de fiscalizar o cumprimento das normas estabelecidas pela mesma Lei.

A conclusão da pesquisa versa que a Lei de Responsabilidade Fiscal serve de objeto decisório para embasar a Gestão Pública, mediante a obediência ao equilíbrio fiscal, ou seja, o controle entre receita e despesa e para que isto se materialize, é fundamental que seja implantado a arrecadação dos tributos municipais, que são uma fonte de receita irrecusável para desenvolver políticas públicas voltadas para a sociedade. As audiências públicas com a participação popular e utilização de forma efetiva dos instrumentos de planejamento PPA, LDO e LOA no processo de tomada de decisão, fazem da administração do município de Pacaraima um exemplo a serem seguidos pelos demais municípios, coincidentemente sendo estes utilizados no acompanhamento do equilíbrio fiscal e observando se o atendimento às metas pré-estabelecidas estão sendo auferidas.

No perpassar da análise verificamos que a Prefeitura Municipal de Pacaraima vem utilizando os instrumentos de planejamento e controle como parâmetros para uma gestão transparente, equilibrada e responsável. Percebe-se ainda que o município faz uso dos instrumentos de planejamento governamental, observando o que manda os princípios orçamentários da LRF, e em referência às despesas públicas existe um acompanhamento constante.

Com o compromisso de dar publicidade aos instrumentos de planejamento e dos relatórios de gestão pública e execução orçamentária e a devida participação popular, mesmo que representada por entidades representativas, o principal pilar da LRF, que é a transparência das ações governamentais, está sendo amplamente respeitado.

O ponto negativo certamente diz respeito aos gastos com pessoal, pois a municipalidade extrapolou o limite permitido por lei, no entanto está buscando retornar para dentro desse patamar, fazendo exonerações dos cargos comissionados desnecessários e também diminuindo o número de terceirizados, para assim não sofrer sanções administrativas e criminais.

Assim sendo, ressalva que a resposta a problemática foi atendida satisfatoriamente com suporte nos relatórios e demonstrativos públicos que a Lei de Responsabilidade Fiscal LRF vêm cooperando com propriedade para uma gestão pública sensata e transparente, com isto, fica palpável o quão importante é a LRF como instrumento de base, assessorando os gestores no manuseio dos recursos públicos de modo a evitar o uso indevido destes.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Lédio Rosa de. (2007.). **Violência: psicanálise, direito e cultura**. Campinas, SP: editora Millennium,

CRUZ, Flávio da; PLATT, Orion Augusto. (2002.) **Repercussão da LRF na administração**. *Gazeta Mercantil*, Caderno Região Sul, nº 1285, Disponível em: <<http://www.nicb.ufsc.br/Secundarias/Artigos/Repercuss%E3%0%20da%20LRF%20na%20administr%E7%E30.htm>>. Acesso em: 11 set. 2016.

FEDERAL, Constituição. (1988). **A Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 22 de abr. 2016.

FISCAL, Responsabilidade na Gestão. **Lei Complementar nº 101**. 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: 22 de abr. 2016.

KHAIR, A. A. (2001). **Gestão Fiscal responsável. Guia de Orientação para as Prefeituras**. Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, Rs..

MACHADO JR, J. Teixeira; REIS, Heraldo da Costa.( 1997). **A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Responsabilidade Fiscal**, 32 ed. Rio de Janeiro: IBAM, p. 14.

NASCIMENTO, E. R. (2001). **Gestão pública**. São Paulo: Saraiva,

NASCIMENTO, José Olavo do. (2000). **Despesa pública: alguns enfoques preambulares**. Porto Alegre: CRC-RS.

PACARAIMA, Prefeitura Municipal. **Portal da Transparência do Município**. Disponível em: < [www.pacaraima.rr.gov.br/transparencia/portal/](http://www.pacaraima.rr.gov.br/transparencia/portal/)> Acesso em: 10 de mai. 2015.

PÚBLICAS, Crimes contra as Finanças. **Lei nº 10.028**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L10028.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L10028.htm)> Acesso em: 09 de mai. 2016.

QUADROS, Cerdônio e PALMIERI, Marcello Rodrigues (coord.). **Lei de responsabilidade fiscal: Lei complementar nº 101. De 4/5/2000: Lei nº 10.028, de 19/10/2000: crimes contra as finanças públicas**. São Paulo. NDJ, 2000.

Silva, Lino Martins da. (2000) **Contabilidade governamental**. 3 ed. São Paulo: Atlas.

ZIVIANI, Juliardi. (2004). ***Lei de Responsabilidade Fiscal: planejamento, controle, transparência e responsabilização.*** *Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, nº 517, 6 dez.. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6026>>. Acesso em: 11 set. 2016.