

Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – FACE
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais – CCA
Bacharelado em Ciências Contábeis

Karolyne da Silva Domingues

Análise da execução orçamentária da despesa com pessoal da Secretaria de
Estado de Cultura do Distrito Federal

Brasília, DF
Junho/2015

Karolyne da Silva Domingues

Prof. Doutor Ivan Marques de Toledo Camargo
Reitor da Universidade de Brasília

Profa. Doutora Sônia Nair Bão
Vice-reitora da Universidade de Brasília

Prof. Doutor Roberto de Goes Ellery Júnior
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Prof. Doutor Rodrigo de Souza Gonçalves
Coordenador de Pós-Graduação do curso Ciências Contábeis

Prof. Doutor José Antônio França
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis

Profa. Doutora Diana Vaz de Lima
Coordenadora do Curso de Ciências Contábeis - Diurno

Prof. Doutor Marcelo Driemeyer Wilbert
Coordenador do Curso de Ciências Contábeis – Noturno

Karolyne da Silva Domingues

Análise da execução orçamentária da despesa com pessoal da Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal.

Monografia apresentada à banca da Universidade de Brasília como requisito para conclusão do curso de bacharelado em Ciências Contábeis, sob orientação da Prof^ª. Doutora Mariana Guerra.

Linha de pesquisa: Orçamento Público

Área: Gasto com pessoal

Brasília, DF
Junho, 2015

DOMINGUES, Karolyne da Silva.

Análise da execução orçamentária da despesa com pessoal da Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal/ Karolyne da Silva Domingues; orientação: Mariana Guerra – Brasília, Universidade de Brasília, 2015, 38p.

Orientação: Prof^a. Dra. Mariana Guerra

Monografia – Ciências Contábeis - Brasília, Universidade de Brasília, 2015.

Palavras-chave: Orçamento Público. Lei de Responsabilidade Fiscal. Gastos com Pessoal. GDF. Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal.

DEDICATÓRIA

Este estudo é dedicado a minha família, amigos e colegas de curso que participaram desse processo importante na minha vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço principalmente a Deus que me deu forças para superar as dificuldades existentes nessa etapa e por me permitir chegar até aqui.

Aos meus pais, Sônia e Evandro, por terem me dado uma excelente educação e por sempre terem me dado suporte para conclusão dessa etapa.

Ao meu irmão, Allan, que acima de tudo é um grande parceiro, sempre me apoiando.

À toda minha família, que confiaram no meu potencial e sempre estiveram presentes nas minhas conquistas.

Ao meu namorado, Marcus Vinícius, que sempre esteve ao meu lado e que tanto me incentivou.

Aos meus amigos de curso, que ao longo desses anos, foram essenciais para o meu aprendizado e pelo companheirismo.

Agradeço, especialmente, à professora Doutora Mariana Guerra pela sua presteza, eficiência, paciência e compreensão. Agradeço também por me ajudar a aumentar meu conhecimento.

RESUMO

O gasto com pessoal é um assunto que vem ganhando cada vez mais espaço nas discussões sobre orçamento público, isso porque pode influenciar significativamente o controle das contas públicas. Com a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a regulamentação desse tipo de despesa se tornou mais rigorosa, com o objetivo de garantir de maior controle dos gastos públicos, e transparência na gestão fiscal. Diante disso, o objetivo desse trabalho foi analisar o gasto público com pessoal no Distrito Federal, especificamente na Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal (SeCult), e verificar se esta despesa encontra-se dentro dos limites estabelecidos na LRF. A pesquisa busca contribuir com o conhecimento a respeito do orçamento público do Distrito Federal, assim como na SeCult, podendo ser ampliada também para as demais secretarias. A escolha da SeCult motivada pela importância da sua atividade no Governo do Distrito Federal de promulgar, fomentar e incentivar a cultura e, especialmente, por ser uma secretaria de atividades finalísticas. Para o estudo, foi utilizada a pesquisa documental como metodologia e o período abordado abrange os anos de 2013 e 2014.

Palavras-chave: Orçamento Público. Lei de Responsabilidade Fiscal. Despesas com Pessoal. SeCult/DF.

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS, TABELAS E FIGURAS.....	08
LISTA DE ABREVIACÕES.....	09
1) INTRODUÇÃO.....	10
2) REFERENCIAL TEÓRICO.....	12
2.1) O Processo Orçamentário.....	12
2.2) Ciclo Orçamentário.....	13
2.3) Revisão de Literatura.....	15
3) METODOLOGIA.....	20
4) RESULTADOS.....	23
4.1) Suplementações e cancelamentos.....	23
4.2) Valores liquidados.....	27
4.3) Comparação dotação autorizada e despesa liquidada.....	28
4.4) Número de servidores.....	28
4.5) Despesa com pessoal do GDF e o limite na LRF.....	29
5) CONCLUSÕES.....	32
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	33
ANEXOS.....	37

LISTA DE QUADROS, TABELAS E FIGURAS

Gráfico 1 - Recurso inicial total x Recurso inicial destinado a gastos com pessoal

Gráfico 2 - Suplementação para cumprir gastos com pessoal

Tabela 1 - Suplementação e cancelamento com despesa com pessoal na SeCult

Tabela 2 - Suplementação e cancelamento em todos os programas

Tabela 3 - Valores liquidados com gastos com pessoal da SeCult

Tabela 4 - Dotação autorizada versus despesa liquidada

Tabela 5 - Variação dos gastos com pessoal e variação do número de servidores

Tabela 6 - Despesa com pessoal no GDF nos anos 2013 e 2014

Figura 1 - Ciclo Orçamentário

LISTA DE ABREVIações

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
DF – Distrito Federal
FAC - Fundo da Arte e da Cultura
GDF – Governo do Distrito Federal
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MPO/DF – Manual de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal
Novacap – Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil
PLOA – Projeto de Lei Orçamentária
PPA – Plano Plurianual
QDD – Quadro de detalhamento de Despesa
RCL – Receita Corrente Líquida
RGF – Relatório de Gestão Fiscal
SeCult – Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal
SEPLAG/DF – Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal
SOF – Secretaria de Orçamento Federal

1. INTRODUÇÃO

A partir de 1980, o Brasil sofreu com grandes desequilíbrios financeiros, quando se perdeu o controle da inflação. As taxas de juros experimentavam grandes aumentos, trazendo, assim, o aumento da dívida externa e a desestabilidade do país. De frente a esse cenário, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei nº 101/2000, foi criada para disciplinar e instituir normas para as políticas de limites para gastos com pessoal e com endividamento, prevendo também punições quanto ao seu descumprimento. Foi importante também para corrigir os hábitos e os vícios da administração pública acumulados ao longo dos anos, propondo, assim, uma gestão fiscal padronizada englobando todas as esferas do governo, a união, os estados, os municípios e o Distrito Federal (DF) (SILVA; BONACIM, 2010).

A LRF foi concebida como uma legislação abrangente sobre Finanças Públicas, contribuindo com a estabilidade das contas públicas e equilíbrio fiscal (SANTOLIN; JAYME JR; REIS, 2009). Isso porque, devido à sua criação, aumentou-se o rigor sobre a conduta dos gestores de recursos públicos. Em outras palavras, aumentou-se a fiscalização, o controle e, conseqüentemente, a transparência, possibilitando que a sociedade também participe mais no acompanhamento dos gastos.

De acordo com Linhares et al. (2013), a LRF estabeleceu para estados e municípios um limite de 60% da receita corrente líquida para gastos com pessoal. A Resolução 40/2001 do Senado Federal estipulou uma relação de 1,2 entre a dívida consolidada líquida e a receita corrente, com o objetivo de evitar o endividamento excessivo. Nesse sentido, o gasto com pessoal tem sido um assunto importante para administração pública e para sociedade, pois representa uma grande parte dentro das despesas correntes.

Segundo Goulart (2012), nos últimos anos os gastos públicos têm tido destaque devido ao demasiado endividamento em todas as esferas do governo. De acordo com Silva e Bonacim (2010), no Brasil o principal consumidor de despesas públicas é o gasto com pessoal. O desequilíbrio vem pelo excesso de número de funcionários que geram uma overdose de mão-de-obra, a qual o Estado precisa financiar.

No Governo do Distrito Federal (GDF), o gasto com pessoal teve um aumento de 15,5% em comparação aos últimos quadrimestres de 2013 para 2014. Em 2013, a despesa com pessoal total foi de R\$ 7.111.986.822,49 no último quadrimestre, já em

2014 essa despesa foi de R\$ 8.214.374.851,28, segundo dados apresentados no Quadro de detalhamento de Despesa (QDD). No entanto, em 2013, o percentual da despesa com pessoal sobre a Receita Corrente Líquida (RCL) foi de 45,02% enquanto em 2014 foi de 46,93%, ultrapassando o limite prudencial, que é de 46,55%, exposto no § único do artigo 22 da LRF.

Quando o ente excede esse limite prudencial, existem algumas vedações previstas para o quadrimestre seguinte, tais como aumento dos salários concedidos aos servidores, reajuste de salários, criação de novos cargos e contratação de hora extra (LRF, 2000). Essas vedações têm como objetivo possibilitar que a situação do gasto volte ao normal no próximo quadrimestre.

Diante deste contexto, esse trabalho teve como objetivo a análise do gasto público com pessoal, por meio da análise do orçamento público, planejamento e execução orçamentária do DF. Mais especificamente, analisou-se a Secretaria de Estado de Cultura (SeCult), conferindo e comparando o orçamento autorizado e a despesa executada com pessoal, ou seja, um confronto entre os recursos disponíveis e os gastos.

Além da SeCult, o Governo do Distrito Federal possui em sua composição mais 23 secretarias, sendo: de fazenda; casa civil; casa militar; de relações institucionais e sociais; de planejamento, orçamento e gestão; de gestão administrativa e desburocratização; de justiça e cidadania; de educação; de saúde; de segurança pública e paz social; de gestão do território e habilitação; de economia e desenvolvimento sustentável; de infraestrutura e serviços públicos; de desenvolvimento humano e social; de trabalho e empreendedorismo; da mulher, da igualdade racial e dos direitos humanos; de agricultura, abastecimento e desenvolvimento rural; de mobilidade; de políticas para crianças, adolescentes e juventude; do meio ambiente; de ciências, tecnologia e inovação; de esporte e lazer; e por fim de turismo.

O trabalho é estruturado em 5 seções, iniciando-se por essa Introdução. No referencial teórico abordou-se aspectos do processo e do ciclo orçamentário. Apresenta-se ainda uma revisão da literatura pertinente ao tema. A metodologia utilizada foi a de uma pesquisa documental. Os resultados encontram-se na seção 4, seguidos das conclusões do trabalho e das referências.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Com a constituição de 1988, o processo orçamentário no Brasil ficou compreendido entre a elaboração e execução de três leis orçamentárias: Plano Plurianual (PPA), Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Essas etapas valem para os governos federal, estaduais e municipais, bem como para o DF.

Segundo Varela (2004), o PPA consiste em um plano operacional de médio prazo, quadrienal, em que são definidas, por regiões, as metas e prioridades da administração pública e os programas que viabilizarão as diretrizes estratégicas. O PPA abrange as etapas de preparação, elaboração, aprovação, implantação, execução, que são de competência do executivo, e a avaliação, que na esfera federal, compete ao poder legislativo.

O MPO/DF (2014) define o PPA como um instrumento básico que detalha diretrizes, objetivos e metas, quantificadas física e financeiramente, para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para as relativas a programas de duração continuada. Santos (2001) explicita que esse é um plano de governo que deve ser elaborado, durante o primeiro ano de mandato do presidente, pelo executivo, e posteriormente deve ser encaminhado para o legislativo, afim de ser discutido e aprovado até o final do ano. A duração e a execução se estendem por quatro anos, que tem início no segundo ano de mandato do dirigente e o seu término é no final do primeiro ano de mandato do sucessor. O prazo para o envio do projeto do PPA ao Poder Legislativo é de até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial e devolvido para sanção do Presidente até o encerramento da sessão legislativa; de acordo com o artigo 35 § 2 do ADCT (MELLO; CAVALCANTE, 2011, p. 5).

De acordo com a Constituição Federal (1988), a LDO compreende as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Esta tem como objetivo orientar a elaboração da LOA, dispor sobre as alterações na legislação tributária, além de estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. O MPO/DF (2014)

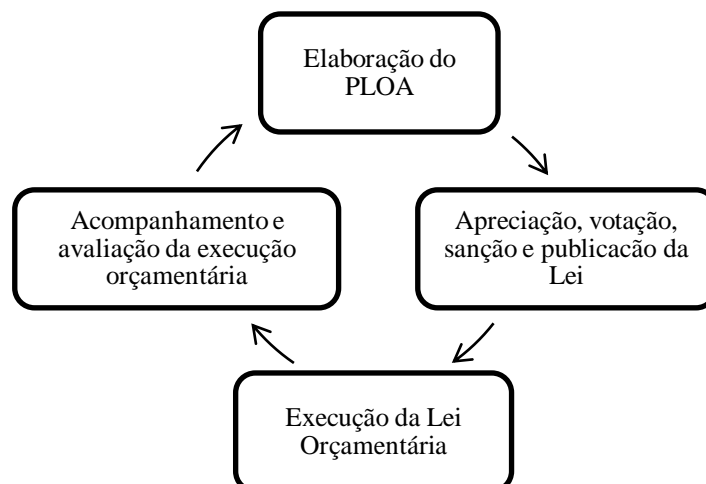
caracteriza a LDO como um instrumento básico de orientação e diretrizes da elaboração e execução orçamentária, que compreende as metas e prioridades da administração pública do Distrito Federal para cada exercício.

Paludo (2010, apud MELLO; CAVALCANTE, 2011, p. 5) define a LDO como um instrumento de planejamento que é o “elo de ligação” entre o PPA e a LOA. De acordo com Santos (2001), a LDO é uma lei anual que é encaminhada pelo executivo ao legislativo onde se fixam as regras pelas quais os orçamentos anuais serão elaborados e executados, assegurando o cumprimento dos planos plurianuais. Segundo Mello e Cavalcante (2011), o prazo para encaminhamento do projeto da LDO ao legislativo é de oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro, devendo ser apreciado e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

Por fim, a LOA tem como objetivo estimar a receita e fixar a despesa para o exercício. É formada pelos orçamentos Fiscais, da Seguridade Social e de Investimento das Estatais. De acordo com Giacomoni (2009), o orçamento fiscal compreende os poderes, seus fundos, órgãos, suas entidades da administração direta, inclusive fundações instituídas pelo poder público. Já o orçamento da seguridade social envolve as entidades e órgãos vinculados (saúde, previdência e assistência social). O orçamento de investimento das estatais compreende as aplicações realizadas pelas empresas do poder público. O projeto de LOA deve ser encaminhado ao Legislativo até o dia 31 de agosto de cada ano, devendo ser aprovado pelo Congresso Nacional até o final da sessão legislativa.

2.2 CICLO ORÇAMENTÁRIO

Segundo Paludo (2010, apud MELLO; CAVALCANTE, 2011, p. 7), o ciclo orçamentário é representado pelas seguintes etapas: a) elaboração do projeto de lei orçamentária; b) apreciação, votação, sanção e publicação da lei; c) execução da lei orçamentária; d) acompanhamento e avaliação da execução orçamentária (ver Figura 1).

Figura 1: Ciclo Orçamentário

Fonte: elaborado pela autora.

Nota: PLOA – Projeto de Lei Orçamentária

De acordo com Mello e Cavalcante (2011), na primeira etapa definida como elaboração, o PLOA, é que são definidas as prioridades, consolidados os objetivos e previstos os recursos necessários para implantação das políticas públicas contidas no orçamento. Nessa fase, os órgãos setoriais, as Unidades Orçamentárias e Administrativas, os Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas apresentam suas propostas orçamentárias à Secretaria de Orçamento Federal (SOF), onde essa consolida um único orçamento.

O processo orçamentário anual, após consolidado, é encaminhado pela SOF à Casa Civil e ao Presidente da República, onde cabe a este conduzir o Projeto de Lei ao legislativo para discussões e votações. Após essa etapa, o projeto é retornado ao Presidente da República para sanção e divulgação no Diário Oficial da União. Quando já publicada a LOA, a SOF descentraliza as dotações orçamentárias aos Órgãos Setoriais, que por sua vez, distribuem os créditos orçamentários às Unidades Orçamentárias e os demais beneficiários do orçamento público. Após essas descentralizações, começa a etapa de execução da lei orçamentária.

Durante a execução, concomitantemente, uma fase se inicia, o acompanhamento e controle dos orçamentos. A fiscalização é realizada por agentes do próprio órgão, quando interno, e pelo Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas da União, quando externo. Quando recebido o crédito orçamentário, inicia-se o processo de realização da despesa e obedecem aos estágios de empenho, liquidação e pagamento.

Segundo Redivo (2010), o empenho vem antes da realização da despesa, porém é o seu primeiro estágio. Este está restrito ao limite do crédito orçamentário e a formalização do empenho compromete o valor a uma determinada despesa tornando-o indisponível para nova utilização, a não ser que a nota de empenho seja anulada. O segundo estágio é a liquidação que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor com base nos documentos devidamente atestados que comprovem a prestação do serviço ou a entrega do material.

Somente após essa etapa é que se pode partir para a terceira fase que é a do pagamento da despesa ao fornecedor. No entanto, os valores que não forem empenhados até 31 de dezembro de cada ano, não podem ser utilizados no próximo exercício fiscal. Porém, os empenhos que não forem liquidados ou os empenhos liquidados e que não forem pagos até 31 de dezembro serão obrigatoriamente inscritos em restos a pagar, ou seja, utilizarão os créditos do ano em questão, porém, irão onerar os recursos financeiros do próximo exercício, quando serão liquidados e pagos (REDIVO, 2010).

2.3 REVISÃO DE LITERATURA

Com a implementação da LRF uma série de estudos buscou analisar o efeito desta Lei nas finanças públicas. Silva e Bonacim (2010) elaboraram um estudo, por meio da percepção de um contador público, a fim de identificar, de acordo com os aspectos institucionais, quais foram os impactos da institucionalização da LRF nos municípios brasileiros usando como base um município de pequeno porte de Minas Gerais. Foi verificado que a fase de adaptação às novas regras ocorreu lentamente, uma vez que as administrações públicas não possuíam recursos humanos, tecnológicos e financeiros suficientes. Outro ponto relevante foi o caráter de disciplina fiscal da Lei que ocorreu pelo fato das punições impostas aos gestores e ao município no caso de descumprimento.

Santolin et al. (2009) realizaram um trabalho empírico de análise dos efeitos do aumento das transferências e da LRF no comportamento das despesas de pessoal e de investimentos de 853 municípios de Minas Gerais. A metodologia econométrica baseou-se em painel dinâmico. O estudo teve como premissa os efeitos que a despesa com pessoal e os investimentos ocasionam no cenário dos municípios. Foi constatado que, em 1995, antes do surgimento da LRF, poucos municípios ultrapassaram os limites

estabelecidos com gasto com pessoal. Portanto, com a promulgação da Lei, todos os municípios se enquadraram dentro dos limites, que acabou gerando menor dispersão desses gastos.

Também se concluiu que a despesa com pessoal é uma variável de difícil corte, pois é com ela que se cobrem todas as despesas de salários, previdência social, treinamento. Já a despesa com investimentos não mantém vínculos entre gastos e receitas e varia de acordo com as necessidades do processo orçamentário, tornando-se um componente mais discricionário. Desse modo, quando há uma rigidez das Receitas Totais, o aumento das despesas com pessoal pode acarretar na queda de gastos com investimentos justamente por esse ser mais inflexível que aquele. Essa constatação se confirma em um ambiente de depressão macroeconômica, pois para que os limites fiscais sejam atingidos, as rígidas regras e punições previstas na LRF acabam limitando os gastos com investimentos, já que é a área mais flexível a cortes do que os gastos com pessoal.

Brito et al. (2014) buscaram analisar o impacto da LRF no comportamento dos gastos com pessoal no poder legislativo do Amazonas, sendo feita uma análise dos percentuais de despesa em relação a receita corrente líquida de 1998 até 2002. Esse período compreende dois anos antes da aplicação da Lei e dois anos após. A evolução das despesas de pessoal foi verificada através dos dados do Balanço Geral do Estado do Amazonas. Conferiu-se que no período analisado, a LRF não modificou significativamente as taxas de despesa com pessoal em relação à Receita corrente líquida no poder legislativo do Estado do Amazonas.

Fioravante et al. (2006) apontam que em pesquisas anteriores, o impacto da LRF foi mais intenso nos estados do que nos municípios. Segundo Giuberti (2005), no período que antecede a LRF, os estados apresentavam desequilíbrio na situação fiscal. Depois da aplicação da Lei, os níveis foram reduzidos e compatíveis com os previstos na Lei.

Estudo semelhante ao de Brito et al. (2014) foi o de Goulart (2012), que analisou os efeitos da LRF nos poderes executivo e legislativo em municípios de pequeno porte da região central do Rio Grande do Sul no período compreendido entre 2002 a 2010. A avaliação foi feita através de dados fornecidos pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul e trata-se de uma pesquisa descritiva e documental em dados secundários. O estudo pode oportunizar uma visão geral do efetivo gasto com pessoal relacionado aos limites da LRF, levando informação aos gestores dos municípios estudados e também a

pessoas interessadas. Constatou-se que as despesas do Poder Legislativo dos entes analisados, não ultrapassaram os limites estabelecidos pela LRF. Já as despesas do Poder Executivo, não seguiram a mesma linha e oscilaram intensamente de um ente para outro.

Dias (2014) analisou o comportamento das despesas com pessoal do Distrito Federal com base nos limites impostos pela LRF e verificou a relação dessa despesa com o índice de endividamento líquido. Foram utilizados os demonstrativos de despesas com pessoal e da dívida consolidada líquida do 3º quadrimestre de 2002 a 2013. Para analisar o comportamento das despesas com pessoal do DF foram comparados os percentuais de despesa total com pessoal (DTP) sobre a receita corrente líquida (DTP/RCL) e os limites para o Poder Executivo, Tribunal de Contas do DF e a Câmara Legislativa do DF. Os resultados das análises concluíram que apesar das limitações da LRF, o Poder Executivo excedeu o limite de alerta e o Poder Legislativo extrapolou o limite legal e prudencial e não sofreu vedações.

Glória (2014) verificou o orçamento do Governo do Distrito Federal e a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal. Analisou o gasto com pessoal no DF e em uma das unidades orçamentárias do DF, a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMARH/DF no período de 2011 a 2013, assim como os limites estabelecidos pela LRF. Concluiu-se que aproximadamente 80% do orçamento da secretaria foi gasto com recursos para gasto com folha de pagamento de servidores e que a variação no número de servidores não foi equivalente com a variação na despesa com pessoal. A SEMARH/DF apresentou ineficiência no planejamento orçamentário no período.

Freitas e Damascena (2014) pesquisaram sobre a aplicação da LRF e a limitação da despesa com pessoal no município de Catolé do Rocha no Estado da Paraíba entre os anos de 2001 a 2010. Foi um estudo de caso descritivo, bibliográfico e documental. Segundo os autores, uma das proposições da LRF é que veio estabelecer normas de orientação das finanças públicas, podendo ser aplicadas punições aos gestores que descumprirem os preceitos da Lei. É uma maneira de evitar os exageros e a extrapolação dos gastos com pessoal, afinal, esse é um dos mais importantes itens da despesa dos entes e tomam uma grande parte percentual da receita. Com o excesso dos gastos com pessoal, ficam inviabilizados os investimentos em outras áreas, como educação, saúde e infraestrutura.

Relataram que o município de 2001 a 2004 cumpriu com as exigências da LRF. Já nos anos de 2005 e 2007 foi ultrapassado o limite prudencial (parágrafo único do artigo 22 da LRF), voltando à normalidade nos anos de 2006 e 2008. Porém nos anos 2009 e 2010 foi ultrapassado o limite máximo (incisos I, II e III do artigo 20 da LRF), descumprindo assim a Lei de Responsabilidade Fiscal, estando sob as penas previstas de cassação de mandato (Decreto-Lei nº 201/1967, artigo 4º, inciso VII) e reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, artigo 2º).

Foi verificado que a LRF tem tido um importante papel nas contas do município estudado, pois trouxe mais responsabilidade às ações dos gestores e podendo também através do estudo, verificar a infração, cabendo à aplicação da punição ao gestor no período que excedeu o limite previsto na LRF.

Outro ponto importante é a relação das despesas e receitas do governo com os calendários eleitorais. Essa analogia é descrita por Vasconcelos, Júnior e Junior (2013), onde se concluiu que a política fiscal federal apresenta comportamento cíclico em que as receitas e despesas estão relacionadas, em sua maioria, com a periodicidade das eleições presidenciais. As despesas que demoram a se tornarem bens e serviços à sociedade, como exemplo transporte e investimentos, apresentam aumentos em anos pré-eleitorais, enquanto as despesas correntes (pessoal e encargos) apresentam aumentos nos anos eleitorais, pois elas possuem efeito instantâneo aos olhos do eleitorado. Já as receitas apresentam aumentos expressivos nos anos imediatamente após as eleições, pois o contexto é mais propício a esse aumento se comparado aos anos pré-eleitorais e eleitorais.

O endividamento público equivale à superioridade das despesas frente às receitas do ente público. O endividamento público foi bastante presente no Brasil, trazendo com ele o déficit. Entretanto a Constituição Federal de 1988 trouxe mecanismos com propostas eficientes que vêm sendo criados e utilizados para reverter esse cenário.

A promulgação da LRF teve como uma de suas principais causas promover o controle da dívida pública brasileira. A sustentabilidade da LRF reside, então, em planejamento governamental, responsabilização, transparência e controle. A LRF é, portanto, uma das respostas aos problemas de disciplina fiscal e às contingências do déficit e do endividamento, enfrentadas pelos entes públicos (LINHARES; PENNA; BORGES, 2013, p. 1362).

Macedo e Corbari (2009) citam que em países que são organizados em Federação é mais difícil ter o controle do endividamento público, pois para compensar o aumento dos gastos do governo é necessário que se reduza as despesas da União. Menezes (2005) mostra que para o Brasil não seria possível compensar os gastos, pois teria que restringir os próprios gastos do governo que é uma situação difícil, já que as despesas da União possuem alto grau de rigidez.

Diversos autores realizaram estudos a respeito do endividamento público no Brasil. Macedo e Corbari (2009) analisaram de que forma a LRF, com um mecanismo de restrição fiscal, influenciou no endividamento dos municípios com mais de 100 mil habitantes. Foi verificado que no período de 1998 a 2006, as variáveis Estruturas de Capital e Endividamento Defasado alteraram o comportamento do endividamento. Fioravante, Pinheiro e Vieira (2008) apresentaram resultados relacionados à Região Nordeste. Mostraram que os municípios dessa região apresentaram gastos equilibrados, em relação à média nacional, de gastos com pessoal, porém, no período de 1998 a 2000, ultrapassaram o limite de 60% de gastos com pessoal como proporção da receita corrente líquida.

Cada esfera possui um percentual, conforme mencionado acima, da Receita Corrente Líquida (RCL), que serve como limite a ser cumprido. Na União este percentual é de 50% (cinquenta por cento); e, nos Estados e Municípios, de 60% (sessenta por cento). Caso a Despesa Total com o Pessoal ultrapasse 95% (noventa e cinco por cento) do limite, o Poder ou o Órgão fica impedido de conceder vantagem, aumento ou reajuste, criar novos cargos, alterar a estrutura de carreira, admitir, contratar de pessoal exceto reposição por motivo de aposentadoria, assim como contratação de hora extra (BRASIL, 2000).

3. METODOLOGIA

A SeCult foi criada em 1999 através do Decreto nº. 20.264/99, que extinguiu a Fundação Cultural do DF e transferiu suas atividades à SeCult, que possibilitou o desenvolvimento dos recursos humanos e materiais. Essa secretaria tem como responsabilidade a administração da política cultural do DF. Segundo o GDF, a SeCult foi criada com o propósito de incentivar, apoiar, fomentar e difundir a cultura através de projetos, programas e eventos. Em 2000, foi reestruturada por meio do Decreto nº 21.675/2000 e suas competências básicas são:

- Criar, manter, preservar, estimular e apoiar direta e/ou indiretamente bibliotecas, centros de ação cultural, museus, arquivos, teatros, salas de espetáculos, orquestras, coros, cinemas e outros afins relacionados à área de cultura;
- Formular e executar a política cultural do DF;
- Propiciar meios de acesso à cultura, através da manutenção dos bens, espaços e instituições culturais do DF;
- Incentivar a produção cultural do DF, por meio do Fundo da Arte e da Cultura (FAC);
- Incentivar os programas de valorização e profissionalização dos artistas e técnicos do DF;
- Promover e incentivar festivais, seminários, temporadas e programas de intercâmbio cultural, artístico e científico;
- Promover, apoiar e patrocinar eventos de cunho artístico e cultural da cidade e Região Integrada de Desenvolvimento do Entorno;
- Programar, coordenar, organizar, executar e fiscalizar anualmente o Festival de Brasília do Cinema Brasileiro, direta ou indiretamente;
- Adquirir, arrendar, manter ou administrar teatros, cinemas, galerias, museus, bibliotecas, orquestras, salas de espetáculos e outros espaços de apresentações culturais.

Sua sede é no anexo do Teatro Nacional que foi inaugurado em 24 de julho de 1981, na gestão do Governador Aimé Lamaison, Eurides Brito que estava à frente da Secretaria de Educação e Cultura e Carlos Fernando Mathias que era diretor da

Fundação Cultural. O projeto de construção da sede é de autoria de Oscar Niemeyer e foi concluída pela Novacap. No prédio da SeCult funcionam também todas as diretorias de administração e realização cultural, além das salas da Orquestra Sinfônica, do FAC, do Conselho de Cultura e a Galeria Athos Bulcão.

A Secretaria administra diversos espaços artísticos de Brasília, alguns deles são: o Museu Nacional, o Museu de Arte de Brasília, o Memorial dos Povos Indígenas, o Centro de Dança Athos Bulcão, o Espaço Cultural Renato Russo, o Teatro Nacional Cláudio Santoro, entre outros.

A SeCult conta com algumas Subsecretarias que apoiam suas atividades: Subsecretaria de Administração Geral; Subsecretaria de Fomento; Subsecretaria do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural; Subsecretaria de Relação Institucional; Subsecretaria de Políticas e Promoções Culturais; Subsecretaria de Políticas do Livro e da Leitura; e, Subsecretaria de Diversidade Cultural.

É de responsabilidade da SeCult o fomento e incremento das atividades artísticas e culturais do Distrito Federal, portanto, em 1991, criou-se o FAC, que foi alterado pela Lei Complementar 267 de 1997. Esse é o principal mecanismo de fomento às atividades e projetos artísticos e culturais da SeCult.

Em 2008, a Câmara Legislativa aprovou uma Lei que destina no mínimo 0,3% da Receita Corrente Líquida (RCL) do DF para projetos inscritos no Fundo. O acesso aos recursos do FAC é realizado através de aprovação do Conselho de Cultura do Distrito Federal, que é composto por doze conselheiros que se reúnem mensalmente. A administração dos recursos do Fundo é feita pela SeCult, por meio do Conselho de Administração do Fundo de Apoio à Cultura.

Considerando o contexto da SeCult, o presente trabalho teve como objetivo identificar e analisar o comportamento das despesas com pessoal com base nos limites impostos pela LRF, assim como investigar o planejamento e execução orçamentária dos gastos com pessoal dessa Secretaria.

A pesquisa desenvolvida foi documental que, segundo Gil (2008), tem como característica análise de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa. Para a coleta de dados, foram utilizados Orçamentos preliminares da SeCult publicados na LOA. Esses detalham todas as despesas dessa Secretaria em sua dotação inicial, suplementações, cancelamentos, dotação autorizada, empenhados e liquidados. E para análise dos gastos com pessoal foram observados os subitens: administração de Pessoal

da SeCult; concessão de benefícios a servidores; e ressarcimentos, indenizações e restituições.

Os dados coletados relacionados com despesa com pessoal foram utilizados em comparação com o os gastos gerais de programas de trabalho da Secretaria, verificando sua proporcionalidade com esse último. Complementarmente, foram analisados os cancelamentos e suplementações do orçamento da SeCult, relacionando suas variações com a variação no número de servidores atuantes.

O período estudado compreende os anos 2013 e 2014 e teve como ponto primordial para análise o QDD dos dois anos, em que se obtiveram informações mensais detalhadas das despesas da Secretaria.

Foram utilizados os Relatórios de Gestão Fiscal no 3º quadrimestre dos anos de 2013 e 2014 a fim de verificar os valores liquidados e inscritos em restos a pagar que não foram processados pelo GDF visando identificar se há relação com os dados encontrados da SeCult. Foi analisado também o percentual do total da despesa com pessoal sobre a RCL, visto que no período estudado, cumpriu-se os limites impostos pela LRF, com ressalva, entretanto, em 2014, em que foi ultrapassado o limite prudencial.

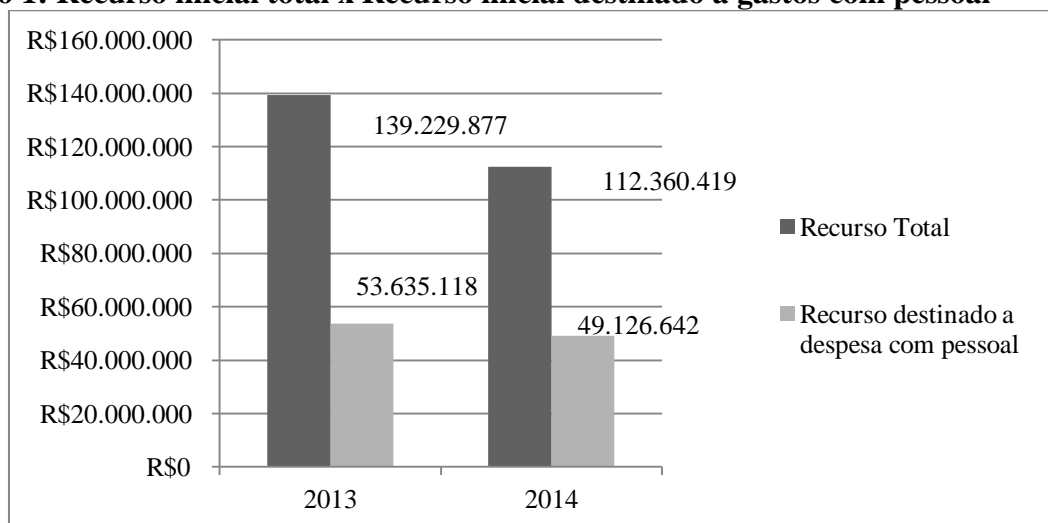
4. RESULTADOS

4.1 Suplementações e cancelamentos

De acordo com o QDD, a SeCult, em 2013, apresentava em seu Orçamento total o valor de R\$ 139.229.877 que estava destinado aos seus programas. Dentro desses recursos, R\$ 53.635.118 foram alocados para gastos com pessoal, correspondente a 38,5% do orçamento total. Já em 2014, o Orçamento total foi reduzido para R\$ 112.360.419 e dentro desse valor, R\$ 49.126.642 foram remetidos para gastos com pessoal, equivalente a 43,7% do recurso inicial total, como apresentados no Gráfico 1.

Esses dados demonstram que a SeCult não é uma secretaria que conta com um grande número em despesa com pessoal, comparando orçamento total versus orçamento para pessoal. Percebe-se, portanto, que a maioria dos seus recursos são destinados a projetos de realização e apoio à eventos culturais do DF.

Gráfico 1: Recurso inicial total x Recurso inicial destinado a gastos com pessoal



Fonte: elaborado pela autora.

Os recursos iniciais destinados a gastos com pessoal sofreram alterações nos dois anos estudados. Em 2013 ocorreu cancelamento e em 2014 uma suplementação. A Tabela 1 apresenta esses números mensalmente, em que suplementações estão com valores positivos e cancelamentos com valores negativos.

Tabela 1: Suplementação e cancelamento com despesa com pessoal na SeCult

	2013	2014
JANEIRO	0	0
FEVEREIRO	0	0
MARÇO	0	0
ABRIL	0	0
MAIO	0	0
JUNHO	0	0
JULHO	0	0
AGOSTO	-1.000.000	200.000
SETEMBRO	-1.500.000	0
OUTUBRO	0	4.812.759
NOVEMBRO	0	6.933.000
DEZEMBRO	1.295.733	1.324.858
Suplementação	0	13.270.617
Cancelamento	-1.204.267	0

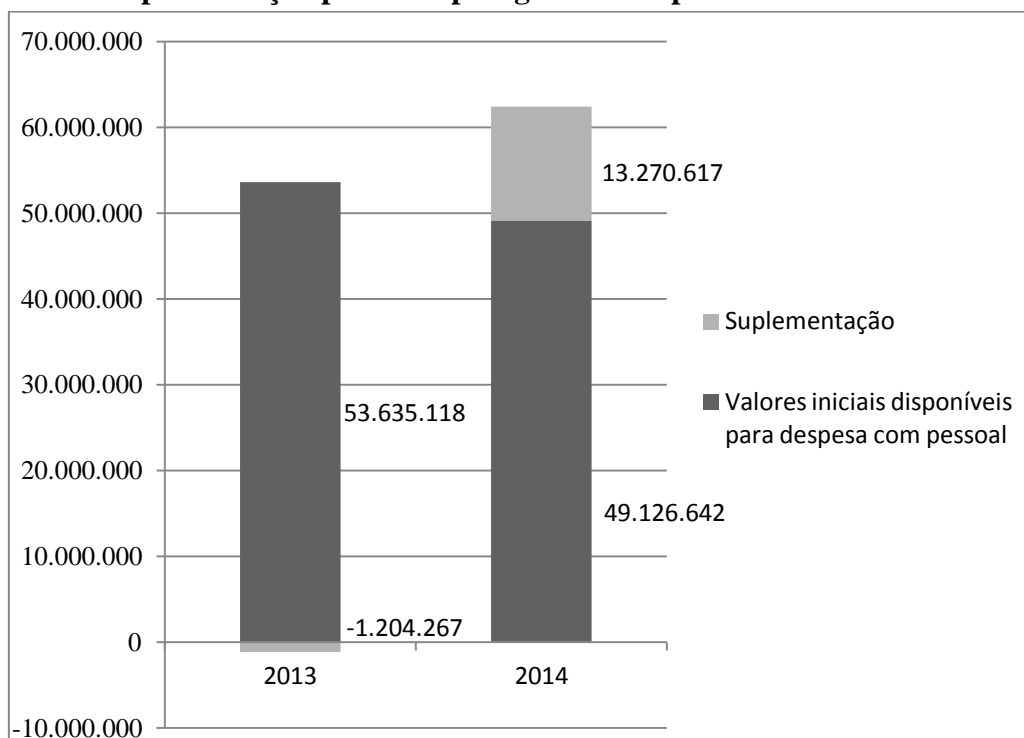
Fonte: elabora pela autora.

É possível observar também que, em 2013, ocorreram cancelamentos em agosto e setembro e uma suplementação em dezembro, resultando em um cancelamento final de R\$ 1.204.267, demonstrando, dessa forma, que a expectativa de gastos foi cumprida. De forma contrária, em 2014, ocorreram diversas suplementações de agosto até dezembro, totalizando R\$ 13.270.617, o que indica uma subestimação do orçamento inicial.

Pela característica bastante previsível desse tipo de despesa, os valores suplementados, principalmente em 2014, indicam inadequações significativas no planejamento. Em outras palavras, é possível afirmar que haviam sido planejados valores suficientes para cobrir o gasto com pessoal apenas até agosto/2014.

Assim, pode-se admitir que houve falha na criação da despesa, sem a devida adequação orçamentária, assim como houve falha na elaboração do orçamento.

O Gráfico 2 apresenta a suplementação para o cumprimento do gasto com pessoal na SeCult. Nesse gráfico, pode-se observar que em 2013 houve cancelamento no valor de R\$ 1.204.267 resultando então no valor final de R\$ 52.430.851 com despesa com pessoal. Em 2014 houve uma suplementação de R\$ 13.270.617 ocasionando em um valor final de R\$ 62.397.259. Esses novos valores apontam uma variação de aproximadamente 19% no período. Pode-se observar que em 2014 os recursos iniciais com despesa com pessoal foram menores que em 2013, ocasionando assim em uma maior suplementação no período.

Gráfico 2: Suplementação para cumprir gastos com pessoal

Fonte: elaborado pela autora.

Conforme o QDD, no ano de 2013, a despesa que representa o maior valor em cancelamentos são despesas com vencimentos e vantagens fixas de pessoas civis, já com suplementação foram as despesas de auxílio alimentação. Em 2014 a despesa mais representativa em cancelamentos foram outras despesas variáveis com pessoas civis e com suplementação foram as despesas com vencimentos e vantagens fixas de pessoas civis.

De acordo com o MPO/14, as despesas de vencimentos e vantagens fixas são as despesas orçamentárias com vencimentos, salário de pessoal permanente e de cargos de confiança, subsídios, gratificações, 13º salário proporcional, entre outros. Segundo o portal da SEPLAG/DF, em 2013 houve um reajuste de aumento do auxílio alimentação em 22,7% para servidores da administração direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal. Isso pode explicar o motivo dessa despesa ter tido o maior gasto em suplementações no ano de 2013.

Conforme os valores apresentados na Tabela 2, a qual apresenta a suplementação e cancelamentos das despesas com programas de trabalhos gerais da SeCult, pode-se notar que no ano de 2013 houve uma suplementação geral de R\$ 4.416.606 apesar de nos gastos com pessoal ter ocorrido um cancelamento. Já no ano de

2014 a suplementação foi de 35.696.387, enquanto que nos gastos com pessoal foi de R\$ 13.270.617 equivalente a 37,17% da suplementação total. Ou seja, em 2014, ocorreram mais suplementações com os demais programas de trabalho do que com as despesas com pessoal.

Tabela 2: Suplementação e cancelamento em todos os programas

	2013	2014
JANEIRO	500.000	15.264.489
FEVEREIRO	1.995.374	436.611
MARÇO	2.342.512	2.942.402
ABRIL	2.292.999	12.487.254
MAIO	6.884.600	5.392.422
JUNHO	2.840.000	372.113
JULHO	10.326.001	7.050.001
AGOSTO	1.200.000	3.353.190
SETEMBRO	-11.575.999	-191.952
OUTUBRO	3.108.140	4.101.215
NOVEMBRO	-4.514.452	-14.001.726
DEZEMBRO	-10.982.569	-1.507.632
SUPLEMENTAÇÃO	31.489.626	51.399.697
CANCELAMENTO	(27.073.020)	(15.701.310)
TOTAL	4.416.606	35.698.387

Fonte: elabora pela autora.

É possível observar que a variação da suplementação total, ou seja, aquela que é utilizada tanto para gasto com pessoal quanto para os outros programas executados pela Secretaria, de 2013 para 2014 foi bem alta, equivalente a um aumento percentual de 708%. Essa grande variação pode representar inadequações no planejamento orçamentário de um ano para outro.

Antes da suplementação, em 2013 o percentual de despesa com pessoal significava 38,5% do total orçado inicial, com as suplementações e cancelamentos, o percentual foi para 36,5%. Em 2014, a variação foi de 43,7% para 42,16%. Ou seja, apesar dos recursos iniciais com gastos com pessoal terem aumentado, em termos percentuais, no período, para os outros gastos também foram autorizadas suplementações, fazendo com que o percentual da despesa com pessoal sobre o total diminuísse.

4.2 Valores liquidados

Além dos cancelamentos e suplementações, é necessária também a análise da variação mensal dos valores liquidados com despesa com pessoal da SeCult para verificar o que esses números representam no orçamento. A Tabela 3 demonstra os dados mensais dos anos de 2013 e 2014 e com os percentuais sobre o total anual.

Tabela 3: Valores liquidados com gastos com pessoal da SeCult

	2013	% sobre o total liquidado	2014	% sobre o total liquidado
JANEIRO	4.312.477	8,26%	5.513.093	9,01%
FEVEREIRO	3.989.313	7,64%	5.595.913	9,15%
MARÇO	3.938.075	7,55%	4.537.142	7,42%
ABRIL	4.065.447	7,79%	4.602.246	7,52%
MAIO	4.209.788	8,07%	5.429.901	8,87%
JUNHO	4.261.479	8,16%	4.816.309	7,87%
JULHO	4.203.508	8,05%	4.990.584	8,16%
AGOSTO	4.301.849	8,24%	5.119.112	8,37%
SETEMBRO	4.307.896	8,25%	5.105.287	8,34%
OUTUBRO	4.605.020	8,82%	4.839.877	7,91%
NOVEMBRO	4.547.453	8,71%	4.949.469	8,09%
DEZEMBRO	5.449.794	10,44%	5.684.317	9,29%
Total Anual	52.192.099		61.183.250	

Fonte: elaborado pela autora.

Pelos valores apresentados, é possível verificar que os gastos com pessoal se mantiveram na mesma proporção, com uma média de 8,33% mensal nos dois anos. O aumento total de 2013 para 2014 foi de 17,23%, ou seja, demonstra um crescimento linear. No período analisado, a SeCult utilizou em todos os seus gastos com programas de trabalho um total de R\$ 251.610.494, sendo que os gastos com pessoal tiveram um total de R\$ 113.375.349, o que representa 45% do total. Pode-se constatar que a Secretaria destina mais da metade dos recursos, ou seja, 55% para programas de incentivo à cultura, como apoios financeiros a centros culturais, manutenção de patrimônios públicos, realização de eventos culturais no Distrito Federal, entre outros.

Desse modo, é possível perceber que a SeCult aloca a maior parte de seus recursos para os programas de trabalho destinados à disseminação e propagação cultural. Isso porque a Secretaria é um órgão finalístico, com o papel de estimular, apoiar e promover a cultura do DF.

4.3 Comparação dotação autorizada e despesa liquidada

Após a apresentação dos valores autorizados e liquidados para as despesas com pessoal, é importante se fazer uma comparação entre esses dois elementos. A Tabela 4 apresenta os dois valores e a confrontação.

Tabela 4: Dotação autorizada versus despesa liquidada

	2013	%	2014	%
Dotação autorizada	52.430.851		62.397.250	
Despesa liquidada	52.192.099	99,54%	61.183.250	98,05%
Diferença	238.752	0,45%	1.214.000	1,95%

Fonte: elaborado pela autora.

De acordo com o MCASP/12, dotação autorizada é definida como o valor da dotação inicial mais os créditos adicionais abertos ou reabertos durante o exercício, deduzidos os cancelamentos correspondentes. Já a despesa liquidada é conceituada como todas as despesas liquidadas até o encerramento do exercício, inclusive as despesas pagas.

Observa-se que a dotação autorizada é aquilo que se tem disponível para gasto. Segundo a Tabela 4, em 2013 a dotação autorizada foi 52.430.851, enquanto a despesa liquidada foi 52.192.099, tendo assim 99,54% ou 238.752 disponíveis, ou seja, foram autorizados, mas não foram liquidados. Em 2014, 62.397.250 foram autorizados, porém apenas 61.183.250 foram liquidados, existindo um disponível de 1.214.000 equivalente a 98,05%.

Desse modo, pode-se notar que, no caso da SeCult, em ambos os anos, se teve mais recursos autorizados do que propriamente liquidados e esse fato é ainda maior no ano de 2014. O MCASP/12 apresenta que a análise do quociente de execução da despesa é compreendida pela relação entre a despesa liquidada/executada e a dotação autorizada. A discrepância entre os dois pode ser ocasionada por ineficiência no processo planejamento-execução ou a uma economia de despesa orçamentária.

4.4 Número de servidores

Após a confrontações acima, fez-se necessária a análise desses gastos sob a ótica da variação do número de servidores. A Tabela 5 apresenta a variação dos gastos com pessoal e a variação do número de servidores.

Tabela 5: Variação dos gastos com pessoal e variação do número de servidores

	Gastos com pessoal	Variação Percentual	Número de servidores	Variação Percentual
2013	52.192.099		523	
2014	61.183.250	17,23%	553	5,74%

Fonte: elaborado pela autora.

De acordo com esses dados, a variação percentual das despesas com pessoal de 2014 em relação a 2013 teve um aumento de 17,23%. Simultaneamente, o número de servidores aumentou de 523 para 553, ou seja, uma variação percentual de 5,74%, isto é, a variação com gastos com pessoal é quase 3 vezes maior que a variação com número de servidores.

Em 2009 foi aprovado aumento concedido aos servidores do GDF através da Lei nº 4.426/09 e alterada pela Lei nº 4.470/10, cujo conteúdo reajustou os salários dos servidores, criou cargos comissionados e criou gratificações. Desse modo, não justifica o aumento dos gastos com pessoal nos anos de 2013 e 2014, tendo em conta que os impactos do aumento já deveriam ter sido previstos para os anos seguintes. Porém no ano de 2013 foi aprovado reajuste salarial para servidores do GDF a serem pagos em 3 parcelas. Esse aumento impactou os anos de 2013, 2014 e irá impactar 2015.

Observa-se assim, que o novo reajuste feito em 2013 pode ser uma possível explicação para o aumento de gastos com pessoal do governo. E foi verificado também, que o aumento do gasto com pessoal é desproporcional ao aumento de servidores, identificando uma falha no planejamento orçamentário do período.

4.5 Despesa com pessoal do GDF e o limite na LRF

No âmbito distrital, a Secretaria de Fazenda deve publicar todo ano o Relatório de Gestão Fiscal (RGF). Segundo o portal do Tesouro Nacional, o RGF é um dos instrumentos de transparência da gestão fiscal e foi criado pela LRF. Este tem como objetivo o controle, monitoramento e a publicidade do cumprimento, por parte dos entes federativos, dos limites estabelecidos pela LRF: despesas com pessoal, dívida

consolidada líquida, concessão de garantias e contratação de operações de crédito. Todos os limites são definidos em percentuais da RCL.

Desse modo, o GDF publica, por meio do RGF, seus resultados com base nos orçamentos de todas as secretarias e administrações regionais, demonstrando por uma visão total, seus gastos. Assim, no contexto do tema estudado, observa-se na Tabela 6, a qual expõe o total da despesa com pessoal, a RCL e os limites prudencial e máximo para ambos os anos, a despesa com pessoal do poder executivo do Distrito Federal, obtidos por meio do RGF.

Tabela 6: Despesa com pessoal no GDF nos anos 2013 e 2014

Despesa com pessoal DF – Poder executivo	2013		2014	
	EM REAIS	% SOBRE A RCL	EM REAIS	% SOBRE A RCL
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)	15.811.905.452,74		17.504.269.623,87	
TOTAL DA DESPESA COM PESSOAL PARA FINS DE APURAÇÃO DO LIMITE	7.117.986.822,49	45,02%	8.214.372.851,28	46,93%
LIMITE PRUDENCIAL (§ único, art. 22 da LRF) %	7.360.441.988,23	46,55% ¹	8.148.237.509,87	46,55%
LIMITE MÁXIMO (incisos I, II e III, art. 20 da LRF) %	7.747.833.671,82	49,00%	8.577.092.115,66	49,00%

Fonte: elaborado pela autora.

Verifica-se que no ano de 2013 o governo cumpriu os dois limites, tanto o prudencial quanto o máximo, retratando o percentual da despesa com pessoal sobre a RCL de 45,02%. Porém, no ano de 2014, o cenário foi diferente, o GDF apresentou um percentual de 46,93%, extrapolando o limite prudencial de 46,55% previsto na LRF.

As sanções para a extrapolação do limite prudencial definidas no § único, art. 22 da LRF são: a) concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição; b) criação de cargo, emprego ou função; c) alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; d) 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; e) 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.

¹ Limite prudencial: 95% do limite máximo (§único, art. 22 da LRF)

De acordo com o portal da SEPLAG/DF, 2014 foi um ano que se teve um total descontrole nas contas públicas. Esse fato levou ao descumprimento da LRF no quesito de proibição dos gastos excessivos com pessoal, onde o excesso ao limite prudencial trouxe consequências imediatas, ou seja, o GDF ficou proibido de contratar servidores até maio de 2015, entre outras limitações impostas pelo artigo 22 da LRF.

Previsões feitas pela SEPLAG/DF, os reajustes salariais impactarão a folha de pagamento de 2015 em R\$ 600 milhões, sendo possivelmente, insuficiente o orçamento para pagamento de pessoal. Segundo a SEPLAG/DF, o ano de 2014 fechou com déficit nas contas públicas e presença de débitos atrasados referentes a benefícios como décimo terceiro salário, férias e horas extras.

Uma das primeiras medidas adotadas em 2015 foi o corte de aproximadamente metade do número de cargos comissionados de servidores sem vínculo com o Estado para tentar reverter o quadro financeiro negativo do GDF, conforme o portal da SEPLAG/DF. Todo esse contexto do DF pode ter contribuído para o aumento, também, dos gastos com pessoal na SeCult, juntamente com falhas no planejamento orçamentário da Secretaria.

5. CONCLUSÕES

A criação da LRF foi de suma importância para a regulação e controle das despesas com pessoal, definindo limites e instituindo punições para o descumprimento. Com isso, aumentou-se a fiscalização e por sua vez a transparência dos demonstrativos fiscais e com despesa de pessoal. Nesse contexto, o estudo teve como propósito a análise do comportamento da despesa com pessoal na SeCult assim como do GDF. Tendo como início o Orçamento do DF de um modo geral e depois especificamente as despesas com pessoal, planejamento e execução orçamentária, suplementações, cancelamentos e valores liquidados, sendo analisados no período de 2013 e 2014.

Foi possível perceber que a SeCult por ser um órgão finalístico, destina cerca de 55% de seus recursos a projetos de incentivo à cultura, ou seja, mais da metade dos recursos são aplicados para as atividades fins. Porém, foi evidenciado também que ocorreram várias suplementações, principalmente no ano de 2014, sendo injustificáveis pela característica previsível do tipo de despesa analisada, indicando assim, recursos insuficientes para o período. Desse modo, verificaram-se inadequações no planejamento orçamentário.

Constatou-se que o GDF, quanto à porcentagem de despesa com pessoal sobre a RCL, em 2013 cumpriu o limite prudencial e máximo estabelecido pela LRF. Porém em 2014 foi ultrapassado o limite prudencial, resultando em algumas sanções impostas pela LRF. Esse cenário foi bastante influente não só no âmbito global do DF, mas também pode ter influenciado o aumento com gasto com pessoal na SeCult.

Dentro desse contexto, sugerem-se estudos semelhantes a respeito dos gastos com pessoal nas demais secretarias do GDF, analisando seus planejamentos e execuções orçamentárias e verificando os limites com essa despesa em cada uma delas. Assim como constatar quais das secretarias existentes atualmente oneram mais para o governo na questão do gasto com pessoal.

Outra sugestão de pesquisa refere-se à questão das contas públicas do GDF, enfatizando a despesa com pessoal e seus limites na LRF. Usando como referência o ano de 2014, no qual foi extrapolado o limite prudencial e sendo possível uma análise dos próximos anos para se verificar o andamento desse cenário.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm/>. Acesso em: 20 fev. 2015.

BRITO, Jansen Lima et al. Avaliação do impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os gastos com pessoal no Poder Legislativo do Estado do Amazonas. **Revista de Administração e Contabilidade da FAT**, v. 6, n. 1, p. 105-114, 2014.

DIAS, Beatriz Carvalho Barros. **O comportamento das despesas do Distrito Federal com base nos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília, 2014.

_____. Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília: 27 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0201.htm>. Acesso em: 10 fev. 2015.

FIORAVANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R. S. V.; SANTOS, J. C. Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento. **IPEA**, 2006. (Texto para Discussão, n. 1223).

FIORAVANTE, D.G.; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R.S.V. Finanças públicas municipais: uma reflexão sobre os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: CARVALHO, Alexandre Xavier Ywata et al. (Org.). Dinâmica dos municípios. Brasília: **IPEA**, 2008. v. 1, p. 53-112.

FREITAS, Valdirene Alves de; DAMASCENA, Luzivalda Guedes. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a limitação da despesa com pessoal no município de Catolé do Rocha – PB. **Alumni - Revista Discente da UNIAUBEU**, Paraíba, v.2, n. 3, p. 90-105, jan/jul 2014.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 13. ed.. São Paulo: Atlas, 2009;

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo, Atlas, 2008.

GIUBERTI, Ana Carolina. **Efeitos da Lei de responsabilidade fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros**. 2005. 54f. Dissertação de conclusão de curso de pós-graduação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade - Universidade de São Paulo – São Paulo.

GLÓRIA, Ângela dos Anjos. **Despesa com pessoal: um estudo de caso no orçamento da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – SEMARH/DF**. Brasília, 2014.

GOULART, Sheila Oliveira. Lei de Responsabilidade Fiscal: um enfoque sobre o controle de despesas com pessoal nos poderes executivo e legislativo em municípios da região central do rs. **Revista Eletrônica de Contabilidade**, v. 6, n. 1, p. 81, 2012.

LINHARES, F.; PENNA, C.; BORGES, G. Os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos municípios do Piauí. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 6, p. 1359–1374, 2013.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília: 5 mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 10 fev. 2015.

MACEDO, Joel; CORBARI, Ely Célia. Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos municípios brasileiros: uma análise de dados em painéis. **Revista Contabilidade & Finanças-USP**, v. 20, n. 51, p. 44-60, 2009.

MANUAL DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO – MPO - Instruções para a Elaboração de Propostas e Alterações Orçamentárias do Distrito Federal. Brasília, 04 de agosto de 2010, 239 páginas.

MELLO, Paulo Cesar Nunes de Souza e; CAVALCANTE, Zuila Paulino. O Processo Orçamentário Brasileiro. In: **Congresso Virtual Brasileiro de Administração**, 2011. O Processo Orçamentário Brasileiro, 2011.

MENEZES, R. T. **Impactos da lei de responsabilidade fiscal sobre os componentes de despesa dos municípios brasileiros**. Brasília: ESAF, 2005. 64 p. Monografia premiada em 1º lugar no X Prêmio Tesouro Nacional – 2005, Lei de Responsabilidade Fiscal, Brasília (DF).

PALUDO, Augustinho Vicente. Orçamento Público e Administração, 2010. In: MELLO, Paulo Cesar Nunes de Souza e; CAVALCANTE, Zuila Paulino. O Processo Orçamentário Brasileiro. In: **Congresso Virtual Brasileiro de Administração**, 2011. O Processo Orçamentário Brasileiro, 2011.

REDIVO, S. Análise do ciclo orçamentário no INPE. In: MOREIRA, Maria Lígia (Ed.). **Coletânea do I curso de pós-graduação em gestão estratégica da ciência e tecnologia em institutos públicos de pesquisa**. São José dos Campos: INPE, 2012. Disponível em: <<http://urlib.net/8JMKD3MGP7W/39GAB25>>. Acesso em: 15 jun. 2015.

SANTOLIN, R.; JAYME JR. 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. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 39, n. 4, p. 895-923, outubro-dezembro 2009.

SANTOS, Aristeu Jorge dos. Orçamento público e os municípios: alguns conceitos de orçamento e suas repercussões na administração pública municipal. **REAd: revista eletrônica de administração**. Porto Alegre. Edição 22, vol. 7, n. 4 (jul/ago 2001), documento eletrônico, 2001.

SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA DO DISTRITO FEDERAL – SECULT. Disponível em: <<http://www.cultura.df.gov.br/>> Acesso em: 10 de fevereiro de 2015.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO e GESTÃO – SEPLAG. Disponível em: <<http://www.seplag.df.gov.br/>> Acesso em: 01 de março de 2015.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Manual de contabilidade aplicada ao serviço público**. 5. ed. 2012.

SILVA, Daiane Rodrigues da; BONACIM, Carlos Alberto Grespan. A Influência da Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão das contas públicas segundo a percepção de um contador. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 148-168, jul/dez 2010.

TESOURO NACIONAL. Disponível em:

<<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/home/>> Acesso em: 23 de abril de 2015.

VARELA, Patrícia Siqueira. **Indicadores sociais no Processo Orçamentário do setor público municipal de saúde**: um estudo de caso. Dissertação (mestrado em ciências contábeis) - Curso de Pós- Graduação em Ciências Contábeis, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

VASCONCELOS, Rafael Divino de; JÚNIOR, Sílvio Ferreira; JUNIOR, Reginaldo Pinto Nogueira. A Dinâmica Da Execução Orçamentária Federal Do Brasil Sob A Ótica Dos Ciclos Políticos Eleitorais, 1985-2010. **Economia Aplicada**, v. 17, n. 3, 2013, p. 325-354.

ANEXO 1



DISTRITO FEDERAL - PODER EXECUTIVO
RELATORIO DE GESTÃO FISCAL
DEMONSTRATIVO DA DESPESA DE PESSOAL
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
JANEIRO DE 2013 A DEZEMBRO DE 2013

RGF - ANEXO I (LRF, art. 55, inciso I, alínea "a")

DESPESA COM PESSOAL	DESPESAS EXECUTADAS		
	LIQUIDADAS	Últimos 12 Meses	
		Inscritas em Restos a Pagar Não Processado	TOTAL
PODER EXECUTIVO			
(A) DESPESA BRUTA DE PESSOAL DO EXECUTIVO	18.820.778.623,31	27.800.613,13	18.848.579.236,44
Pessoal Ativo	7.689.744.845,90	26.888.098,79	7.716.632.944,69
Pessoal Inativo e Pensionistas	1.433.335.041,67	-	1.433.335.041,67
Inativos	1.054.747.281,63	-	1.054.747.281,63
Pensionistas	378.587.760,04	-	378.587.760,04
Outras Despesas de Pessoal Decor. de Contratos de Terceirização (art. 18, § 1º da LRF)	5.850.206,74	912.514,34	6.762.721,08
Despesas com Pessoal Custeadas por Recursos do Fundo Constitucional do DF (FCDF)	9.691.848.529,00	-	9.691.848.529,00
(B) DESPESAS NÃO COMPUTADAS (art. 19, § 1º da LRF)	11.726.357.484,92	20.855.939,68	11.747.213.424,60
Indenizações de PDV	26.301.475,28	-	26.301.475,28
Indenizações Por Exoneração e Demissão	243.093,01	-	243.093,01
Indenizações e Restituições Pessoais	7.754.784,21	-	7.754.784,21
Abono de Permanência	14.032.300,28	-	14.032.300,28
Abono Pecuniário de Férias	8.310.125,87	-	8.310.125,87
Licença Prêmio em Pecúnia	89.344.373,59	-	89.344.373,59
Despesas de Exercícios Anteriores	285.593.953,70	20.819.290,16	306.413.243,86
Sentenças Judiciais	230.186.279,64	36.649,52	230.222.929,16
Despesas com Pessoal Custeadas por Recursos do Fundo Constitucional do DF (FCDF)	9.691.848.529,00	-	9.691.848.529,00
Inativos e pensionistas custeadas com Recursos Vinculados = (x + y)	1.322.444.468,37	-	1.322.444.468,37
(x) Inativos e Pensionistas Custeados com Recursos das Fontes X06, X54, X55, X66 e X67	1.155.968.074,53	-	1.155.968.074,53
(y) Inativos e Pensionistas Custeados com Recursos das Fontes 233 e 433	166.476.393,84	-	166.476.393,84
Pensionistas Custeadas com Recursos Não Vinculados (letra "c" do item II da Decisão do TCDF nº 1905/2013)	50.298.101,97	-	50.298.101,97
(I) DESPESA LÍQUIDA DE PESSOAL = (A-B)	7.094.421.138,39	6.944.673,45	7.101.365.811,84
(II) OUTRAS DESPESAS DE PESSOAL	16.368.615,32	252.395,33	16.621.010,65
Jatos	7.242.445,47	159.084,91	7.401.530,38
Obrigações Patronais de Autônomos - Serviços de Terceiros de Pessoa Física	9.126.169,85	93.310,42	9.219.480,27
(III) DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP (III) = (I + II)	7.110.789.753,71	7.197.068,78	7.117.986.822,49
(IV) RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)			15.811.905.452,74
% da Despesa Total Com Pessoal - DTP Sobre a RCL (V) = (III / IV)*100			45,02
LIMITE MÁXIMO (incisos I, II e III, art. 20 da LRF) %			49,00%
LIMITE PRUDENCIAL (§ único, art. 22 da LRF) %			46,55%

PONTE: Subsecretaria de Contabilidade/SEF; SIAC-SEF/DF e SIAP-MP/UNIÃO

HEL VIO FERREIRA
 SUBSECRETÁRIO DE CONTABILIDADE
 CRC-DF/6.659

ADONIAS DOS REIS SANTIAGO
 SECRETÁRIO DE FAZENDA

VÂNIA LÚCIA RIBEIRO VIEIRA
 SECRETÁRIA DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

AGNELO QUEIROZ
 GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL

ANEXO 2



DISTRITO FEDERAL - PODER EXECUTIVO
RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL
DEMONSTRATIVO DA DESPESA DE PESSOAL
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
JANEIRO DE 2014 A DEZEMBRO DE 2014

RGF - ANEXO I (LRF, art. 55, inciso I, alínea "a")

DESPESA COM PESSOAL	DESPESAS EXECUTADAS		
	Últimos 12 Meses		
	LIQUIDADAS	Inscritas em Restos a Pagar Não Processado	TOTAL
PODER EXECUTIVO			
(A) DESPESA BRUTA DE PESSOAL DO EXECUTIVO	20.958.682.557,98	9.107.044,40	20.967.789.602,38
Pessoal Ativo	8.852.922.586,67	5.693.490,58	8.858.616.077,25
Pessoal Inativo e Pensionistas	1.629.335.496,36	2.807.489,34	1.632.142.985,70
Inativo	1.187.957.262,53	2.393.137,99	1.190.350.400,52
Pensionista	441.378.233,83	414.351,35	441.792.585,18
Outras Despesas de Pessoal Decor. de Contratos de Terceirização (art. 18, § 1º da LRF)	10.538.221,95	606.064,48	11.144.286,43
Despesas com Pessoal Custeadas por Recursos do Fundo Constitucional do DF (FCDF)	10.465.886.253,00	-	10.465.886.253,00
(B) DESPESAS NÃO COMPUTADAS (art. 19, § 1º da LRF)	12.770.259.174,70	1.786.282,12	12.772.045.456,82
Indenizações de PDV	27.651.657,20	-	27.651.657,20
Indenizações Por Exoneração e Demissão	299.077,93	-	299.077,93
Indenizações e Restituições Pessoais	56.525.123,47	1.020.711,46	57.545.834,93
Abono de Permanência	21.032.006,57	100,98	21.032.107,55
Abono Pecuniário de Férias	11.824.806,02	-	11.824.806,02
Licença Prêmio em Pecunia	108.387.666,88	107.299,62	108.494.966,50
Despesas de Exercícios Anteriores	222.372.606,31	162.577,05	222.535.183,36
Sentenças Judiciais	291.982.325,50	81.241,66	292.063.567,16
Despesas com Pessoal Custeadas por Recursos do Fundo Constitucional do DF (FCDF)	10.465.886.253,00	-	10.465.886.253,00
Inativos e pensionistas custeados com Recursos Vinculados = (X + Y)	1.415.226.166,51	-	1.415.226.166,51
(X) Inativos e Pensionistas Custeados com Recursos das Fontes X06, X54, X55, X66 e X67	1.243.665.190,51	-	1.243.665.190,51
(Y) Inativos e Pensionistas Custeados com Recursos das Fontes 233 e 433	171.560.976,00	-	171.560.976,00
Pensionistas custeados com recursos não vinculados (Decisão TCDF nº 1.905/2013)	149.071.485,31	414.351,35	149.485.836,66
(I) DESPESA LÍQUIDA DE PESSOAL = (A-B)	8.188.423.383,28	7.320.762,28	8.195.744.145,56
(II) OUTRAS DESPESAS DE PESSOAL	18.475.810,22	152.895,50	18.628.705,72
Jetons	7.361.834,45	136.709,55	7.498.544,00
Obrigações Patronais de Autônomos - Serviços de Terceiros de Pessoa Física	11.113.975,77	16.185,95	11.130.161,72
(III) TOTAL DA DESPESA DE PESSOAL PARA FINS DE APURAÇÃO DO LIMITE - TDP (III) = (I + II)	8.206.899.193,50	7.473.657,78	8.214.372.851,28
(IV) RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)			17.504.269.623,87
% do Total da Despesa Com Pessoal Para Fins de Apuração do Limite - TDP Sobre a RCL (V) = [(III/IV)*100]			46,93
LIMITE MÁXIMO (incisos I, II e III, art. 20 da LRF) %			49,00
LIMITE PRUDENCIAL (§ único, art. 22 da LRF) %			46,55

FONTE: Subsecretaria de Contabilidade/SEF, SIAC-SEF/DF e SIAFI-MF/UNIAO

HELVIO FERREIRA
 SUBSECRETÁRIO DE CONTABILIDADE
 CRC-DF/6.659

LEONARDO MAURÍCIO COLOMBINI LIMA
 SECRETÁRIO DE FAZENDA

DIACYR CAVALCANTI DE ARRUDA FILHO
 CONTROLADOR GERAL

RODRIGO ROLLEMBERG
 GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL