EDUARDO LUIS SCANDOLARA

OS GASTOS COM PESSOAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FRENTE À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Graduação em Direito, Departamento de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões URI – Erechim como pré-requisito parcial à obtenção do título Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Esp. Evandro Luis Dezordi

ERECHIM

2018

EDUARDO LUIS SCANDOLARA

OS GASTOS COM PESSOAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FRENTE À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Graduação em Direito, Departamento de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões URI – Erechim como pré-requisito parcial à obtenção do título Bacharel em Direito.

Erechim, 01 de outubro de 2018.

BANCA EXAMINADORA

_____

Professora Alessandra Biasus

Universidade Regional Integrada – Campus de Erechim

_____

Professor Luciano Alves dos Santos

Universidade Regional Integrada – Campus de Erechim

_____

Professor Evandro Dezordi

Universidade Regional Integrada – Campus de Erechim

AGRADECIMENTOS

A Deus por ter me dado saúde e força para superar as dificuldades.

A esta universidade, seu corpo docente, direção e administração que oportunizaram a janela que hoje vislumbro um horizonte superior, eivado pela acendrada confiança no mérito e ética, aqui presentes.

Ao meu orientador Professor Esp. Evandro Dezordi pelo suporte no pouco tempo que lhe coube, pelas suas correções e incentivos.

Aos meus pais, pelo amor, incentivo e apoio incondicional.

A minha namorada Thaísa Follador Bigolin que sempre esteve ao meu lado em todos os momentos e muito me auxiliou nas dificuldades encontradas ao longo de nosso namoro.

Aos meus colegas Amanda, Brendha, Bruna, Claudio, Gabriely, Milene, Ramiro, que sempre estiveram juntos nas alegrias e tristezas desde o princípio da faculdade.

E a todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigado.

RESUMO

No tocante aos freios para os gastos públicos a Lei de Responsabilidade Fiscal é uma importante legislação, principalmente no que se refere às despesas com pessoal. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ou Lei Complementar N° 101, entrou em vigor em 2000 com o intuito de limitar o endividamento da União dos Estados e Municípios, ao passo que define os princípios básicos de responsabilidade. Este trabalho tem como objetivo analisar as consequências sobre a não observância dos limites de despesa com pessoal no âmbito municipal nos dias atuais, no enfoque da eficácia da lei de responsabilidade fiscal. O tema é relevante, atual e tem aplicação prática imediata, devido às mudanças que ocorrem na sociedade e que afetam diretamente o setor público municipal, exigindo dos gestores liderança e gerenciamento para melhor desenvolvimento dos serviços públicos. A metodologia utilizada se deu a partir de pesquisa bibliográfica, método qualitativo, onde foram pesquisados vários livros, artigos acadêmicos, dissertações e teses, revistas e artigos eletrônicos, de modo a buscar o embasamento teórico para o tema abordado. É em virtude da importância do tema que se faz necessário um estudo mais detalhado para melhor compreensão da gestão dos recursos públicos municipais.

Palavras-chave: Lei da Responsabilidade Fiscal. Despesa com Pessoal. Gestão Pública Municipal.

ABSTRACT

Regarding the brakes on public spending, the Fiscal Responsibility Law is an important legislation, especially with regard to personnel expenses. The Fiscal Responsibility Law (LRF) or Complementary Law No. 101, came into force in 2000 with the aim of limiting the indebtedness of the Union of States and Municipalities, while defining the basic principles of responsibility. The objective of this paper is to analyze the consequences of not observing the limits of expenditure with personnel in the municipal scope in the present day, in the focus of the effectiveness of the law of fiscal responsibility. The theme is relevant, current and has immediate practical application, due to the changes that occur in society and that directly affect the municipal public sector, requiring managers to lead and manage for better development of public services. The methodology used was based on bibliographical research, qualitative method, where several books, academic articles, dissertations and theses, magazines and electronic articles were searched, in order to seek the theoretical basis for the topic addressed. It is because of the importance of the theme that a more detailed study is necessary to better understand the management of municipal public resources.

Key-words: Fiscal Responsibility Law. Personnel Expenses. Municipal Public Management.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 7
2 A RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL 9
2.1 Evolução Histórica 9
2.1.1 Gestão fiscal em outros países 11
2.2 Lei de responsabilidade Fiscal (LRF) 13
3 DESPESAS COM PESSOAL 18
3.1 Conceito 18
3.1.1 Despesa com Pessoal e Encargos Sociais 18
3.2 Limites da Despesa com Pessoal 20
3.2.1 União 22
3.2.2 Estados 22
3.2.3 Municípios 23
3.3 Formas de Apuração 23
4 CONSEQUÊNCIAS DA NÃO OBSERVÂNCIA DOS LIMITES COM PESSOAL NA (LRF) 26
4.1 Gastos com Pessoal nos Municípios do Alto Uruguai 27
4.2 Vedações e Consequências da não Observância dos Limites 32
5 CONCLUSÃO 37
REFERÊNCIAS 38

1 INTRODUÇÃO

A despesa do setor público municipal vem tornando-se motivo de constantes preocupações por parte dos administradores públicos municipais, principalmente no setor que envolve as despesas com pessoal, desta forma, representam parcela significativa nos orçamentos públicos, almejando assim, maior eficiência e eficácia na gestão pública, tornando o município com maior produtividade e eficiência, no controle dos gastos, havendo maior transparência na aplicação e designação dos recursos públicos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece modificações que marcaram e acompanharam divergências políticas, econômicas e gerenciais ao longo dos anos na administração pública. Sendo esta, definida como ação ou supressão de costumes antigamente praticados na sociedade Brasileira, como exemplo, o nepotismo, jogo de interesses ou não, as ideologias, os formas organizacionais, os interesses políticos e econômicos, projetos individuais, coletivos, partidários e a pressão dos grupos envolvidos ou atingidos e outras práticas corruptas adotadas de forma indiscriminadas, assim, agindo de “má-fé” com o desenvolvimento da política econômica e social do país.

Considerando o fato acima citado e tendo a Lei de Responsabilidade Fiscal fortalecida, essa normativa tem como atribuições específicas o controle, o planejamento, a responsabilização e a transparência, ações estas, que exigem da gestão pública uma administração eficiente de modo a assegurar a todos os indivíduos a prestação dos serviços públicos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal buscou a resolutividade das falhas no controle das contas públicas, baseando-se em suas atribuições legais, executar ações na responsabilidade com os gastos públicos, definida assim, como gestão fiscal.

A escolha do tema é fruto do interesse pessoal do pesquisador em possuir domínio em Gestão Pública Municipal, assim como para instigar novas contribuições ao direito na compreensão dos fenômenos jurídico-políticos.

O presente trabalho tem como objetivo analisar as consequências sobre a não observância dos limites de despesa com pessoal no âmbito municipal nos dias atuais, no enfoque da eficácia da lei de responsabilidade fiscal.

A metodologia abordada se da através de pesquisa bibliográfica e pesquisa documental, tendo como método o analítico-descritivo. Para o desenvolvimento do trabalho, foram pesquisados vários livros, artigos acadêmicos, dissertações e teses, revistas e artigos eletrônicos, de modo a buscar o embasamento teórico para o tema abordado.

O tema é relevante, atual e tem aplicação prática imediata, devido às mudanças que ocorrem na sociedade e que afetam diretamente o setor público municipal, exigindo dos gestores liderança e gerenciamento para melhor desenvolvimento dos serviços públicos.

Em virtude da importância do tema faz-se necessário um estudo mais detalhado para melhor compreensão da gestão dos recursos públicos municipais, motivos que me levaram a perpetrar tal estudo.

2 A RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL

Este capítulo traz uma revisão da literatura quanto à responsabilidade na gestão fiscal, abordando inicialmente, a evolução histórica e a forma como é feita em outros países. Traz também apontamentos da doutrina quanto a Lei da Responsabilidade Fiscal.

2.1 Evolução Histórica

As particularidades das crises, de recessão e desemprego, déficits fiscais e inflação, definiram a teoria dos parâmetros da atuação do Estado e da utilização dos demais instrumentos que permeiam a política econômica. Devido à depressão de 1930, estabeleceu-se a ideia de que o Estado iria se estabilizar, pois sofria com a diminuição de níveis de incerteza e de disparidade decisória do mercado (GIUBERTI, 2003).

Assim, o objetivo da política fiscal expansionista como um dos princípios de crescimento econômico, havia sido questionado com base nas exceções da capacidade de financiamento (GERIGK; CLEMENTE; TAFFAREL, 2010).

Na perspectiva dos autores citados, a década de 70 ficou marcada por diversos déficits, ações inflacionárias crônicas e conflitos de endividamento acentuaram a importância dos impactos monetários da política fiscal em meios de potencial inflacionário, definindo um retorno à compreensão não intervencionista. Do mesmo modo, tornava-se urgente a importância de estabelecer parâmetros, tendo em vista a necessidade do reconhecimento de que existem implicações positivas e negativas do déficit público.

No decorrer deste caminho, apareceram controles mais rígidos sobre a política fiscal. Assim, foram surgindo no mundo movimentos políticos estabelecendo a questão da independência do banco central e o financiamento monetário do déficit público. Por outro lado, a mudança de governos autoritários para democráticos na América Latina definia que a sociedade passasse a desempenhar maior influência sobre o destino dos gastos públicos partindo do próprio orçamento e os parâmetros na condução da política econômica (GERIGK; CLEMENTE; TAFFAREL, 2010).

No entanto, a solidificação das democracias e do Poder Legislativo promoveu a valorização do Orçamento como chave de controle do déficit público e de definição

das prioridades nacionais. Sendo assim, necessita-se repensar os anseios da sociedade, como limitação do volume e do destino dos gastos, e garantir o balanceamento entre receitas e despesas, como os meios para o financiamento dos gastos (CULAU E FORTIS, 2006).

Contudo, Giuberti (2003), no ano de 1994, o plano real implantou uma nova etapa para a política fiscal no Brasil, pois torna a visualização dos problemas da repartição de contas sem o viés inflacionário. Com os avanços históricos ao longo de cada período, a modificação de padrão de financiamento do déficit público, da inflação para a dívida, refletiu em desenvolvimento significativo do endividamento público.

Na persistência da ação inflacionária, era aceitável acomodar pressões, seja ela porque a inflação estabelecia fonte de financiamento importante para o setor público, por meio de tributos inflacionários, seja porque funcionava como estrutura invisível de compressão das despesas em termos reais. No Brasil, as receitas foram maiores estabelecidas que as despesas (GIUBERTI, 2003).

Já, no Plano Real, os desequilíbrios fiscais não foram solucionados, mas tornaram mais transparentes. Assim, todas as decisões de gastos do setor público buscando ter impacto real sobre os orçamentos (CULAU E FORTIS, 2006).

Consequentemente Culau e Fortis (2006), afirmam que as causas desses desequilíbrios tornaram mais evidentes as ausências intertemporais do processo orçamentário, às contas em aberto elencadas pela Constituição de 1988, as dificuldades do federalismo brasileiro e à ausência de objetivos constituídos bem como mecanismos orçamentários adequados para garantir o seu cumprimento. Entretanto, o término do processo inflacionário estabeleceu um meio transparente pela falta de integração do modelo macroeconômico, enfatizando a obrigatoriedade de fazer escolhas e prever suas consequências.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – implantou, a partir de 2000, diferenças nas medidas de ajuste fiscal de pequeno prazo que na época eram implantadas, representando uma mudança estrutural do regime fiscal, inserindo conceitos novos como os de responsabilidade e transparência e moldando diversas normas para a organização e o equilíbrio das finanças públicas. Resolveu-se aplicar o verdadeiro código de boa conduta nas finanças públicas, ajustado pelos três níveis de governo e aos três Poderes em sintonia com os princípios constitucionais de autonomia federativa e de independência entre os poderes (LRF, 2000).

Anteriormente, o projeto de Lei Complementar da Lei de Responsabilidade era constituído por 110 artigos, oriundo do Ministério do Planejamento. Deste modo, a ação é de procedência governamental. No decorrer deste período, o projeto transitou por uma imensa observação e por uma discussão em audiência pública. De tal modo, o projeto inicial possuía mecanismos penais para os gestores públicos que observaram os preceitos previstos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, no intuito, na Câmara dos Deputados, tal projeto foi desmembrado (PELICIOLI, 2000).

O autor supracitado afirma ainda que, atualmente, percorre no Congresso Nacional o projeto dos Crimes de Responsabilidade Fiscal conforme nº PL 621/99. Já na Câmara, o Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal prosseguiu conforme nº PLP 18/99. Posteriormente, com a concordância, no dia 3 de fevereiro deste ano, o projeto foi circunscrito para 75 artigos. Na fase do Senado Federal, o projeto cursou perante nº PLC 4/2000, de 3 de fevereiro. A Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal, Lei Complementar nº 101, foi aprovada pelo Presidente da República no dia 4 de maio de 2000.

2.1.1 Gestão fiscal em outros países

O caminho imposto pelos controles mais severos sobre a política fiscal foi nascendo em todo mundo pelos movimentos políticos, gerando a questão da independência do banco central como figura para impedir o financiamento monetário do déficit público. A passagem de governos autoritários na democracia dos países da América Latina motivou que a sociedade passasse a desempenhar maior controle sobre o destino dos gastos públicos, pelo próprio orçamento e limites na direção da política econômica (GERIGK; CLEMENTE; TAFFAREL, 2010).

De acordo com a LRF (2000), as democracias e os poderes legislativos fortalecidos determinou a valorização do Orçamento como componente de controle do gasto público e de definição das preferências nacionais. Neste âmbito, deveria refletir as vontades da sociedade**,** sobre deliberação do volume e do destino dos gastos, e acima de tudo garantir a estabilização entre ganhos e gastos, assim como os afins para o financiamento dos gastos.

No decorrer da década de 90, ficou marcada por uma evolução nessa perspectiva, a partir do conhecimento dos Estados Unidos, União Monetária Européia (UME) e da Nova Zelândia (GIUBERTI, 2003).

Ainda, Giuberti (2003), em seu artigo relata que nos Estados Unidos, o Budget Enforcement Act (BEA), no ano de 1990, adentrou no mercado de corte automático para os gastos da instância federal continuamente que as previsões recomendem a não execução dos objetivos de consequência fiscal constituídos pelo Congresso no método orçamentário.

Por outro lado, na Europa, o Tratado de Maastricht, decorrente do ano de 1992, constituiu cláusulas gerais, a serem correspondidas por todos os países, tendo como início fundamental que "os Estados Membros precisam evitar déficits governamentais exagerados". Em diferentes contratos na esfera do UME (resoluções do Conselho Europeu e outros condicionamentos editados pelos órgãos reunidos adequados), conforme objetivos descritos a seguir (TAVARES et al, 2007):

- As percentagens de inflação anual: de no máximo 1,5% supra da média dos três países com mínima inflação;
- As gratificações de extenso prazo: não acima a 2% da média dos juros de longo prazo nos três países europeus com tributos mais baixos;
- O déficit orçamentário: 3% do PIB;
- O grau do déficit público: 60% do PIB;
- A sustentação das alíquotas de troca, nos dois últimos anos. As regiões membros correspondem aos princípios de uma federação, transportando com referente independência suas políticas, que necessitam concentrar para os discernimentos acordados, estando admitidas irregularidades desde que sustentada à convergência de ajuste.

Em caso adverso, existem penalidades previstas em protocolos. Os conhecimentos norte-americanos e europeus apresentam a doutrinar sobre as probabilidades, prática da política fiscal numa composição federativa. A complexidade institucional tende a ser potencializada pela bifurcação de cargos entre os diversos níveis da federação, que tomam disposições fiscais, repetidamente impedindo um isolamento claro entre as políticas econômicas e a assimilação dos seus responsáveis (LAIA FILHO, 2007).

No UME, a formulação e aplicação das cláusulas abrange um conjunto de países independentes e soberanos. Diferentemente, nos Estados Unidos, a legislação considera apenas o governo federal, estabelece que cada unidade da federação possuam princípios próprios. Embora de o enfoque do BEA for limitado ao

governo federal, esse instrumento representa um caso exemplar de controle da expansão do gasto (GERIGK; CLEMENTE; TAFFAREL, 2010).

Na perspectiva dos autores, a Lei de Responsabilidade Fiscal, absorveu diversas características da legislação implantada na Nova Zelândia, focada na transparência fiscal. O país estrangeiro, entre as décadas de 1980 e 1990 passou pelo processo de reestruturação sobre o modelo de administração pública.

O preceito fiscal neozelandesa emergiu no ano de 1994, com o Fiscal Responsibility Act (FRA). Seu âmago é a limpidez dos gastos públicos, dispondo desta forma dar maior visibilidade a apresentação do gerenciamento das contas de políticas públicas, fiscais e econômicas; a estimativa de custos como um artifício de planejamento em longo prazo; apreciação antecipada do conflito adjunto do orçamento; emissão de balanços fiscais; e apresentação de uma linguagem compreensível aos parlamentares e ao usuário (COSTA, 2013).

Em seu estudo o mesmo autor citado acima relata que este regulamento estabelece a administração uma gestão fiscal consciente objetivando diminuir e conservar o débito público para níveis admissíveis; constituir metas para coeficientes de riqueza líquida que aguentem determinados impactos; gerir as inconsiderações a respeito do tesouro; descrever políticas que possam antecipar o parâmetro e a equilíbrio dos tributos, como o New Zealand Treasury Department, em 1995.

Em 1994 a lei fiscal foi promulgada (Fiscal Responsability Act), reorganizando o setor público neozelandês. Serviu-nos de inspiração para o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal a fixação do parâmetro do custo benefício para o gasto público melhorando assim a qualidade dos bens e serviços prestados pelo estado, houve também aumento significativo da transparência no setor público. A lei fiscal neozelandesa também impôs limites e restrições aos gastos públicos para que haja uma administração fiscal e responsável (LRF, 2000).

2.2 Lei de responsabilidade Fiscal (LRF)

No Brasil, a estrutura política-administrativa baseia-se na Constituição Federal de 1988, composta por esferas de governo, sendo estas: União, Estados, Distrito Federal, e Municípios. As entidades supracitadas atuam em conjunto, devendo preservar a autonomia política, administrativa e financeira (CULAU E FORTIS, 2006).

Segundo, Giuberti (2003), a administração pública nos municípios em sua gestão procura alcançar às demandas da população. Desta forma, os gestores atuam em desenvolver ações para interpretar e avaliar as prioridades da sociedade para suprir através da intervenção dos serviços públicos.

O autor descreve ainda que, na instância municipal, estas ações são imprescindíveis, pois identificam os anseios da população, estando próximos das peculiaridades do seu município buscando solucionar problemas. No entanto, as administrações públicas municipais, atualmente, convivem com constantes mudanças na ordem financeira, estrutural e comportamental.

Todavia, as mudanças de ordem financeira ocorrem por meio da limitação da verba necessária para subsidiar as ações públicas. Já as de ordem estrutural estão relacionadas a fatores econômicos e sociais que demandam os gestores públicos municipais a desenvolverem projetos voltados à população. Por fim, as de natureza comportamental que se referem ao gerenciamento da gestão pública e transcorrem, principalmente, das determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (LRF, 2000).

A Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), foi determinante para a política de estabilização fiscal, regulamentando assim os dispositivos da Constituição Federal que demandavam de uma lei que focasse em fomentar as matérias financeiras, dando assim uma melhor observância na gestão da administração pública brasileira (TAVARES et al, 2007).

Neste período, os mesmos autores, em seu artigo, apontam que o Brasil era assolado pelo caos e a irresponsabilidade fiscal antes do advento da LRF. Em seus primeiros anos de vigência o caos fiscal foi reduzido significativamente, houve o fim das políticas clientelistas e eleitoreira, o fim de déficits impagáveis pelo desequilíbrio das receitas e despesas públicas, foram alguns dos principais objetivos da LRF.

Foi devidamente organizado pela LRF o planejamento orçamentário, impondo um ciclo fiscal pelo encargo gerencial de extenso prazo, prezando assim pela qualidade do gasto público. Objetivou então a trindade orçamentária, constituída pelo plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentarias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA), uma das virtudes do ciclo orçamentário. Os resultados foram um grande marco histórico para a LRF, os orçamentos eram bem elaborados, produzindo resultados concretos e visíveis (LAIA FILHO, 2007).

Previsto no âmbito da transparência fiscal, a prestação das transações financeiras foi previamente planejada, estabelecido a divulgação em diversos meios eletrônicos e de fácil acesso dos serviços públicos e financeiros, permitindo, deste modo, à população, acompanhar as informações periodicamente, obtendo conhecimento sobre seus anseios de execução do orçamento e informação no que refere a verbas públicas (GIUBERTI, 2003).

Giuberti (2003), diz ainda que constituída pela LRF, a transparência estabeleceu a promoção ao acesso e a participação da sociedade voltada a ações, estas relacionadas com a arrecadação financeira e o cumprimento das despesas públicas.

Por estas razões, incluem-se nestes mecanismos de transparência as seguintes atribuições constituídas nesta lei (LRF, 2000):

- Participação popular participará por meio de discussão e elaboração das peças orçamentárias, além da realização de audiências públicas;
- Divulgação por diversos meios de comunicação, dentre eles: eletrônicos, através de relatórios, pareceres entre outros documentos da gestão fiscal;
- Disponibilidade e publicidade das contas dos administradores durante todo o mandato;
- Emissão de dados técnicos em relação a gestão fiscal e de execução orçamentária.

O acompanhamento de resultados é outro aspecto estabelecido pela LRF, onde seria inútil uma estimativa financeira organizada e dimensionada, se este mecanismo não obtiver resultados palpáveis e concretos. Integrar os orçamentos à objetivos propostos e posteriormente avaliar se estes foram alcançados é um dos princípios do novo ciclo orçamentário (TAVARES et al, 2007).

No decorrer do progresso institucional, o Brasil, ao longo do século XXI, apresentou-se ao seu redor como um país diferenciado, dotado de um Poder Judiciário intenso e funcional; de um Poder Legislativo independente e por fim, estabelecido através de um Poder Executivo responsável (CULAU E FORTIS, 2006).

Para os mesmos autores citados, torna-se, assim, a Lei de Responsabilidade Fiscal uma ação jurídica diligente e inacabada, que passou por constante evolução e aperfeiçoamento. Desta forma, a fim de garantir sua efetividade, permitindo a discussão da condição e dimensionamento dos produtos e das despesas, com

controle das finanças públicas para promover um projeto de desenvolvimento nacional sustentável.

O planejamento é uma das diretrizes que guiam a LRF procedente a partir da Constituição, ajuizado pela instituição das três leis orçamentárias constituídas no art. 165, a lei do Plano Plurianual (PPA) estabelece as ações de médio prazo, com período de vigência de quatro anos; a lei do Orçamento Anual (LOA) vem para fixar os gastos do exercício financeiro; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que determina como mecanismos de integração entre as leis citadas, assim, sistematizando e atribuindo coerência à programação e execução orçamentária (LAIA FILHO, 2007).

Nesse parâmetro dos autores, reestrutura o papel das leis orçamentárias como instrumento de planejamento global, a LRF concilia as ações de programação e execução dos déficits públicos ao constituir objetivos fiscais e ordenar sobre mecanismos para seu acompanhamento periódico.

Nos descritos Art. 37 e 169 da CF, as despesas de pessoal foram condicionadas a outros requisitos, seu cumprimento passa a determinar uma avaliação de impacto orçamentário e a comprobação de que seu déficit não comprometerá os objetivos de implicações fiscais, assim como a comprovação da sua conformação à lei orçamentária e compatibilidade com o plano plurianual e lei de diretrizes orçamentárias (LRF, 2000).

Restou vedado o aumento do gasto com pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do referente Poder ou órgão, criando-se a partir disso, limites de gastos globais e de gastos por poder ou órgão anexos com base na receita líquida corrente, examinada quadrimestralmente. Partindo de tais parâmetros, criou-se um mecanismo de limite precedente, na base de 95% dos valores estabelecidos como teto de gasto de pessoal, para resguardar o volume máximo de gastos e não excedê-los (TAVARES et al, 2007).

As décadas passadas sofriam com déficits e inflação nas políticas fiscais e econômicas. Com o decorrer dos anos os controles ficaram mais rígidos em vários países do mundo, focando em controles mais severos sobre a política fiscal. Países como Estados Unidos, Nova Zelândia e grupos econômicos como a União Monetária Europeia (UME), buscaram evitar déficits governamentais exagerados e prezar pela transparência fiscal.

O Brasil mergulhado em um caos de irresponsabilidade fiscal, buscou nos países supracitados informações sobre a política fiscal e implantou o projeto de lei com enfoque na responsabilidade fiscal, dando advento a LRF. Logo nos primeiros anos de vigência da lei, houve grande redução no caos fiscal que assolou por anos a política econômica e fiscal do Brasil.

3 DESPESAS COM PESSOAL

Neste capítulo abordam-se os conceitos quanto às despesas com pessoal e os encargos sociais, buscando saber seus limites na União, Estados e Municípios e, as formas de apuração relativas à esses gastos.

3.1 Conceito

Apresentada através de uma definição genérica, em meio às despesas públicas, delimitam-se os gastos com pessoal, sendo considerado um parâmetro imprescindível, citado pela Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelecendo um dos alvos mais proeminentes relacionados com os gastos estatais (ABRAHAM, 2017).

3.1.1 Despesa com Pessoal e Encargos Sociais

Nessa perspectiva, o art. 18 da LRF estabelece que o déficit total com pessoal é aspecto relativo dos gastos entre as esferas de governos de modo inclusivo: os ativos, os inativos e os pensionistas, respectivos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer integrações remuneratórias, como por exemplo, vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, rentabilidades da aposentadoria, reformas e pensões, e adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais, assim como encargos sociais e tributos arrecadados pelo ente às entidades de previdência (ABRAHAM, 2017).

Entretanto, os ativos englobam os titulares de incumbências eletivas, cargos, empregos e funções públicas, sejam civis ou militares. O conceito de pessoal ativo é indistinto e integra os administradores políticos que exercem cargos contingentes, os servidores transitórios e os titulares de cargos efetivos (CORREIA, 2001).

Por outro lado, já os inativos compreendem os aposentados e pensionistas que também constituem parte deste grupo com os gastos totais com pessoal. Ainda, seus benefícios, não havendo procedência dos cofres públicos. Contudo, em alguns casos, ocorrem gastos ao erário público caracterizando despesas com pessoal (SILVA E SILVA, 2011).

A concessão de uma gratificação genérica a servidor ativo da mesma categoria funcional do aposentado, por força da regra de extensão constitucional, por exemplo, deve ser também atribuida e com isso passa a integrar o somatório de gastos com pessoal inativo (ANDRADE, 2002).

As incumbências sociais e impostos arrecadados pelo ente às entidades de previdência fazem parte do crédito da despesa total com pessoal, conhecida por todas as delegações trabalhistas e previdenciários onde é obrigação de todas as esferas de governos recolherem ao Regime Geral de Previdência Social (ABRAHAM, 2017).

Além dos fatos supracitados que auxiliam na concepção da despesa com pessoal, compreende ainda no rol de despesas, as disposições judiciais em que a Lei complementar 101/2000, em seu Art. 19, § 2°, estabelece da subsequente forma, ressaltado o dispositivo no IV do § 1°, os dispêndios com pessoal decorrentes de ditos judiciais serão incluídas no limite do referente Poder ou órgão referido no Art. 20 (LRF, 2000).

Conforme o art. 19, § 1º, da LRF, permanece de fora do apontamento dos gastos com pessoal, e não necessitam serem avaliadas, além daquelas parcelas de modo indenizatório, assim como diárias e ajudas de custo, descritos abaixo as seguintes despesas (SILVA E SILVA, 2011):

- De ressarcimento por exoneração de servidores ou empregados;
- Referentes a apoios à destituição voluntária;
- Procedidas da aplicação estabelecida no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição, em razão da retribuição monetária a que incluem direito os integrantes do Congresso Nacional. Estes, quando solicitados atuam na sessão legislativa extraordinária e será de modo indenizatório.

Todavia, para que não aconteça burla à cláusula, prevê a LRF que o gasto respectivo aos acordos de terceirização de mão de obra no que concerne à troca de pessoal e empregado públicos deve se enquadrar em um parágrafo relacionado à despesa de pessoal devendo ser analisada para fins de inclusão no limite de gastos antevisto na lei (CORREIA, 2001).

Para tanto, esta imposição se apõe, exclusivamente e especificamente, aos contratos de terceirização para a sobreposição de servidores ou de funcionários públicos integrante das hierarquias funcionais compreendidas por plano de funções do quadro de pessoal da esfera correspondente, e não para quaisquer contratos de

terceirização de mão de obra, independente da jurisprudência ou legitimidade destes contratos (SILVA E SILVA, 2011).

3.2 Limites da Despesa com Pessoal

Outrora da Lei Complementar n° 101/2000, os gestores públicos, distinguiam dos déficits públicos todas as ações que compreendiam ser imprescindíveis para posteriormente acertar o resultado com os dispêndios, assim sendo, cursavam o percurso inverso da disposição adequada das ocorrências (FIGUEREDO et al, 2001).

De tal modo, o orçamento público apontava instabilidade exorbitante contrapondo o antevisto estabelecido nos gastos públicos. Posto isso, as ferramentas empregadas na formação do orçamento, anteriormente da LRF, não se enquadrava com a existência dos fatos, constituíam somente objetos para exercer cobranças legislativas e qualquer protocolo administrativo (LAIA FILHO, 2007).

Com a promulgação da LRF, tal contexto passa por transformações severas. Esta Lei estabelece a ação planejada, concordando com o proveito da formulação de artigos orçamentais, determinando o cumprimento e gerência do que foi estimado. A lei, em seu contexto, demonstra transparência à preocupação em ater parâmetros à efetivação orçamentária e a supervisionar o déficit da gestão (GERIGK; CLEMENTE; TAFFAREL, 2010).

Em seu estudo, Figueiredo et al, (2001), articula que a LRF propende a estabilização entre produtos e saídas, critérios e estratégia de redução de empenho, influência de cotações e estimativa das implicações dos programas custeados com recursos dos orçamentos, circunstâncias e requisições para os repasses de recursos a instituições públicas, privadas e a pessoas físicas, maneira de emprego e montante da reserva de contingência, estimativa de Índice de custos que adequar-se a um parâmetro para a atualização monetária do principal da dívida mobiliária, condições para concessão ou aumento de apoio ou benefício de caráter tributário cuja proceda à renúncia de rentabilidade, significado de custo insignificante, ordem para os municípios subsidiar dispêndios de diferentes esferas governamentais e pré-requisitos para a inserção de atuais projetos nas leis orçamentárias ou em credibilidades adicionais e definição de limites para gasto de pessoal dos poderes e órgãos.

Em meio às determinações supracitadas, as que mais comprometiam a administração anteriormente à LRF, constituíam o desiquilíbrio com o endividamento público e o crescimento contínuo dos gastos com pessoal (GIUBERTI, 2003).

Desta forma, caracterizava-se, sobretudo pela inadimplência de créditos e rolamento do débito por várias gestões. Sob outra perspectiva, caracterizava-se pelo acréscimo constante do gasto com pessoal, com maior relevância em menores prefeituras que desprendiam aproximadamente na totalidade seu produto para o pagamento de funcionários ativos e inativos sobrando pouco recurso para vincular outros gastos de ações respeitáveis (ANDRADE, 2002).

Observa-se a incumbência da LRF em assimilar os gastos que acrescem em progressos geométricos com os produtos cada vez mais insuficientes (TAVARES et al, 2007).

Por outro lado, o mesmo autor, em relação ao parâmetro com dispêndio com pessoal, a Constituição Federal - CF de 1988, no art. 169 dispõe que “a despesa com pessoa ativo e inativo das esferas governamentais dos Municípios não poderá extrapolar os limites instituídos em lei complementar”.

A Lei Complementar 101/2000 surge em completar a brecha permitida pela Constituição Federal, regulamentando o art. 169 CF, seguindo como critério de influência da despesa com pessoal a definição de alíquota sobre o produto decorrente líquida (LRF, 2000).

O art. 18, § 2°, menciona a esse preceito estabelecendo que, o dispêndio total com pessoal constituirá somando-se a realizada no mês em citação com as dos onze prontamente anteriores, seguindo-se a forma de jurisdição, empregando o mesmo entendimento publicado anteriormente com a despesa, o produto corrente líquido e apurado conforme o art. 2, § 3°, incluindo as receitas colhidas no mês em estudo e nos onze meses seguintes, excluindo as inconsistências (LRF, 2000).

De acordo com a exposição identificada no art. 2°, § IV, da Lei Complementar n° 101/2000, sobre receita corrente liquida profere que é o somatório dos lucros tributários, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, permutas correntes e outros produtos também correntes (LAIA FILHO, 2007).

Este artigo conclui que as receitas correntes sujeitas a inconsistências, são as permutas entre as esferas de gestão, transferências ao FUNDEF, subsídios de funcionários municipais aos estabelecimentos de previdência e assistência social,

bem como as de ressarcimento financeiras entre os estabelecimentos (ANDRADE, 2002).

Estabelecido desta maneira, através da LRF, três metas distintas sugestivas à despesa com pessoal, expõe da seguinte forma: limite máximo varia de acordo com o ente ou órgão; limite prudencial compreende a 95% do valor do limite máximo; e o limite pré-prudencial, que abrange a 90% do limite máximo (CULAU E FORTIS, 2006).

A alíquota da receita corrente líquida sugestivo ao limite máximo estabelecidos no cumprimento do custo com pessoal são distantes entre as esferas de governos, mas os parâmetros de definição são os mesmos (GIUBERTI, 2003).

3.2.1 União

Para a LRF, (2000), conforme disposto no art. 19, a União não permitirá extrapolar o limite máximo de 50% com custos totais com pessoal. Este limite retribui a todos os gastos sugestivos à despesa com pessoal nas três esferas de governos, incluindo o Tribunal de Contas da União – TCU e Ministério Público da União - MPU. Citados a seguir a distribuição dos limites fixados pelo Art. 20 da mesma lei:

- Poder Legislativo mais TCU – 2,5%.
- Poder Judiciário – 6%.
- Poder Executivo – 40,9%.
- Ministério Público da União – 0,6 %.

3.2.2 Estados

Paralelo à União, os Estados também correspondem a limites com custos com pessoal que o art. 19 da Lei da Responsabilidade Fiscal atém em 60%. Este limite é impregnado para os poderes da seguinte forma (LRF, 2000):

- Poder Legislativo mais TCE – 3%.
- Poder Judiciário – 6%.
- Poder Executivo – 49%.
- Ministério Público dos Estados – 2%.

3.2.3 Municípios

Igualmente à União e aos Estados, os Municípios também possuem limites, que, no caso do dispêndio com pessoal, não suportará exceder o valor máximo de 60% da receita corrente líquida constituído no art. 19 da LRF. E o art. 20 da mesma lei distingue a divisão desta alíquota com as esferas de gestão municipal da seguinte maneira (LRF, 2000):

- Poder Legislativo e Tribunais de Contas dos Municípios – 6%
- Poder Executivo – 54%.

Com a imposição desses limites, a Lei de Responsabilidade Fiscal busca o equilíbrio entre receitas e despesas e a estagnação da dívida pública, impondo um rígido controle ao gasto público e ao administrador que o faz.

3.3 Formas de Apuração

A forma de apuração dos gastos com pessoal deverá ser apresentada com embasamento em um intervalo de 12 meses. Diante disso, os parâmetros serão expostos no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do primeiro e do segundo quadrimestre incluirão déficit com pessoal respectiva a duas atividades financeiras, logo que o cômputo retrocede a um período de 12 meses (FERREIRA, 2014).

Contudo, aduz o mesmo autor que torna-se exclusivo ao RGF alusivo ao último quadrimestre do ano expor as despesas de pessoal analisadas na singularidade da movimentação financeira.

A partir da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000, tornou-se imprescindível a auditoria da despesa com pessoal executada nas três instancias de governo (LRF, 2000).

Desta forma, a cada quadrimestre, toda entidade federativa demanda registrar esse modo de despesa, em conjunto com diversos subsídios de receitas e dispêndios, constituindo assim o Relatório de Gestão Fiscal, expedido ao Ministério da Fazenda (GIUBERTI, 2003).

Os administradores públicos estão esclarecidos de que há determinados parâmetros jurídicos para tais despesas e que estes limites podem obstruir ou ser

empecilho ao crescimento da eficácia de trabalho do âmbito público (ANDRADE, 2002).

Contudo, são escassos os gestores que possuem entendimento da dimensão exata da incumbência pela despesa com pessoal na entidade federativa em que os mesmos desempenham suas ações e, aquém ainda, compreendem acerca do seu posicionamento relativamente quando contrapostos a outros estados ou municípios. De outro modo, acontece a despeito da extensa exposição dos indicadores demandante pela LRF (GIUBERTI, 2003).

Por outro lado, o autor citado anteriormente retrata que dentre as dificuldades a serem superadas, encontra-se na própria complexidade do relatório fiscal quadrimestral, que adenda normas que são de compreensão de poucos. Sob outra perspectiva, contraposições com demais entidades federativas somente tornam-se admissíveis desde a solidificação desses relatórios executada pelo Ministério da Fazenda.

O Relatório de Gestão Fiscal encontra-se disposto no art. 54 da LRF, e esta legislação estabelece que, ao término de cada quadrimestre, esse relatório será lançado pelos titulares dos Poderes e órgãos citados no § 2º do artigo 20. Já na instância municipal, os órgãos da administração pública são: a Câmara de Vereadores do Poder Legislativo Municipal e o Tribunal de Contas do Município, quando houver (FREITAS, 2010).

O autor citado no parágrafo acima apresenta que o relatório compreenderá todos os Poderes e o Ministério Público, e sua estrutura se dará através de anexos, com ênfase neste estudo a despesa com pessoal.

Inciso I do artigo 63 da proferida lei é consentido aos Municípios com população inferior a 50 mil habitantes optar pela publicação semestral. As demonstrações propendem garantir a limpidez da despesa com pessoal de cada um dos poderes e órgãos públicos e constatar os parâmetros de que dispõem a LRF (FREITAS, 2010).

Os gastos com pessoal são imprescindíveis na LRF, sendo estes formados pelos ativos, inativos, pensionistas, respectivos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis entre outros.

Após a Lei 101/2000 ser promulgada limitou o administrador nos seus gastos, não podendo ultrapassar os limites do art. 19 da LRF, esses acima supracitados. Os

gastos serão apurados em um intervalo de 12 meses, por auditorias do Tribunal de Contas de cada ente, e expostos no Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

4 CONSEQUÊNCIAS DA NÃO OBSERVÂNCIA DOS LIMITES COM PESSOAL NA (LRF)

A implicação da não observância do tempo determinado e da execução destes comprometimentos poderá acarretar as repreensões preestabelecidas na legislação, além disso, o impedimento ao recebimento de transferências voluntárias, também a obtenção de penhor e o cumprimento de operações de crédito.

Neste mesmo sentido, a não observância dos limites de gastos determinados por lei ocasionará, primeiramente, quando alcançado o percentagem igual ou superior a 95% do total de déficit, a aplicação de parâmetros de contenção de dispêndios, juntamente com a adoção de ações que propendem retificar eventuais violações, de modo a originar a estabilização das contas.

Nessa perspectiva, posteriormente de alcançado o limite de gastos, ou se este for excedido, haverá a adoção de avaliações de corte de déficit, o que implica em descrever que haverá exonerações no conjunto de funcionários, iniciando-se pelos servidores cujo vínculo empregatício esteja instável (cargos em comissão, ou de confiança), para que, em sequência serem atingidos os funcionários estáveis.

Conforme conceito de contenção, no término de um período que pode variar entre quatro ou seis meses, constatada a circunstância de ter existido a transposição dos parâmetros estabelecidos para os gastos, a administração pública responsável terá o prazo de 08 meses para cumprimento da adequação necessária à retomada da estabilização financeira, por meio das vias que avaliar mais apropriadas (exoneração de servidores, diminuição da jornada de trabalho, limitação às horas extras, etc).

No entanto, nos episódios em que tenha redução do PIB, ocasionando uma diminuição dos produtos em razão da redução do desenvolvimento econômico, o prazo para que se concretizem os acordes de contas é contado em dobro (FURUKAWA, 2014).

Mais um mecanismo de controle foi disciplinado no art. 22, pelo qual a verificação dos limites fixados para os entes, Poderes e órgãos, será realizado ao término de cada quadrimestre. Estipulou-se a figura do “limite prudencial” que diz respeito à vedações ao Poder ou órgão que exceder a 95% do limite previsto no art. 20, restando proibidas: concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação

de remuneração a qualquer título, salvo se derivadas de sentença judicial, determinação legal ou contratual, e, ainda, ressalvada a revisão geral anual da remuneração do funcionalismo; criação de cargo, emprego ou função; alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; provimento de cargo público, admissão ou contratação a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; contratação de hora extra, exceto se necessárias às convocações extraordinárias do Poder Legislativo e nas situações previstas na LDO (ASSIS E PISCITELLI, 2009).

4.1 Gastos com Pessoal nos Municípios do Alto Uruguai

Pesquisou-se os gastos com pessoal nos Municípios do Alto Uruguai, sendo eles: Aratiba, Áurea, Barão de Cotegipe, Barra do Rio Azul, Benjamin Constant do Sul, Campinas do Sul, Carlos Gomes, Centenário, Charrua, Cruzaltense, Entre Rios do Sul, Erebango, Erechim, Erval Grande, Estação, Faxinalzinho, Floriano Peixoto, Gaurama, Getúlio Vargas, Ipiranga do Sul, Itatiba do Sul, Jacutinga, Marcelino Ramos, Mariano Moro, Paulo Bento, Ponte Preta, Quatro Irmãos, São Valentim, Sertão, Severiano de Almeida, Três Arroios e Viadutos. A Tabela 1 expõe os gastos.

Tabela 1 – Despesas com Pessoal nos Municípios do Alto Uruguai

ARATIBA

EXERCÍCIO	RCL	Evolução % da RCL	DESPESAS COM PESSOAL	
			R$	% s/ RCL
2017	42.986.291,49	-0,02	16.192.188,39	37,67 (de acordo com o limite prudencial)

ÁUREA

EXERCÍCIO	RCL	Evolução % da RCL	DESPESAS COM PESSOAL	
			R$	% s/ RCL
2017	14.710.046,10	6,03	7.202.652,47	48,96 (de acordo com o limite prudencial)

BARRA DO RIO AZUL

EXERCÍCIO	RCL	Evolução % da RCL	DESPESAS COM PESSOAL	
			R$	% s/ RCL
2017	12.585.382,30	-0,61	4.538.511,97	36,06 (de acordo com o limite prudencial)

BARÃO DE COTEGIPE

EXERCÍCIO	RCL	Evolução % da RCL	DESPESAS COM PESSOAL	
			R$	% s/ RCL
2017	20.153.245,35	7,42	8.442.594,72	41,89 (de acordo com o limite prudencial)

BENJAMIN CONSTANT DO SUL

EXERCÍCIO	RCL	Evolução % da RCL	DESPESAS COM PESSOAL	
			R$	% s/ RCL
2017	12.448.051,77	2,92	4.975.233,91	39,97 (de acordo com o limite prudencial)

CAMPINAS DO SUL

EXERCÍCIO	RCL	Evolução % da RCL	DESPESAS COM PESSOAL	
			R$	% s/ RCL
2017	20.393.404,64	6,86	10.086.063,82	49,46 (de acordo com o limite prudencial)

CARLOS GOMES

EXERCÍCIO	RCL	Evolução % da RCL	DESPESAS COM PESSOAL	
			R$	% s/ RCL
2017	11.497.241,96	1,93	4.587.418,79	39,90 (de acordo com o limite prudencial)

CENTENÁRIO

EXERCÍCIO	RCL	Evolução % da RCL	DESPESAS COM PESSOAL	
			R$	% s/ RCL
2017	13.755.154,68	2,16	5.844.691,38	42,49 (de acordo com o limite prudencial)

CHARRUA

EXERCÍCIO	RCL	Evolução % da RCL	DESPESAS COM PESSOAL	
			R$	% s/ RCL
2017	12.865.059,71	-1,51	6.147.444,79	47,78 (de acordo com o limite prudencial)

CRUZALTENSE

EXERCÍCIO	RCL	Evolução % da RCL	DESPESAS COM PESSOAL	
			R$	% s/ RCL
2017	13.186.730,22	-0,43	6.161.010,60	46,72 (de acordo com o limite prudencial)

ENTRE RIOS DO SUL

EXERCÍCIO	RCL	Evolução % da RCL	DESPESAS COM PESSOAL	
			R$	% s/ RCL
2017	16.996.646,21	-3,10	8.737.233,30	51,41 (superou o limite prudencial)

ESTAÇÃO

EXERCÍCIO	RCL	Evolução % da RCL	DESPESAS COM PESSOAL	
			R$	% s/ RCL
2017	18.958.244,02	2,11	9.455.157,50	49,87 (de acordo com o limite prudencial)

EREBANGO

EXERCÍCIO	RCL	Evolução % da RCL	DESPESAS COM PESSOAL	
			R$	% s/ RCL
2017	14.270.179,63	-0,84	6.872.394,42	48,16 (de acordo com o limite prudencial)

ERECHIM

EXERCÍCIO	RCL	Evolução % da RCL	DESPESAS COM PESSOAL	
			R$	% s/ RCL
2017	236.317.397,26	3,04	108.582.221,79	45,95 (de acordo com o limite prudencial)

FAXINALZINHO

EXERCÍCIO	RCL	Evolução % da RCL	DESPESAS COM PESSOAL	
			R$	% s/ RCL
2017	12.992.163,96	-0,77	5.676.246,10	43,69 (de acordo com o limite prudencial)

FLORIANO PEIXOTO

EXERCÍCIO	RCL	Evolução % da RCL	DESPESAS COM PESSOAL	
			R$	% s/ RCL
2017	12.014.725,11	0,47	5.357.552,15	44,59 (de acordo com o limite prudencial)

ERVAL GRANDE

EXERCÍCIO	RCL	Evolução % da RCL	DESPESAS COM PESSOAL	
			R$	% s/ RCL
2017	17.128.054,36	-3,17	8.840.554,01	51,61 (superou o limite prudencial)

GAURAMA

EXERCÍCIO	RCL	Evolução % da RCL	DESPESAS COM PESSOAL	
			R$	% s/ RCL
2017	18.130.880,85	-8,26	8.424.150,54	46,46 (de acordo com o limite prudencial)

GETÚLIO VARGAS

EXERCÍCIO	RCL	Evolução % da RCL	DESPESAS COM PESSOAL	
			R$	% s/ RCL
2017	39.990.384,23	7,11	19.963.312,33	49,92 (de acordo com o limite prudencial)

IPIRANGA DO SUL

EXERCÍCIO	RCL	Evolução % da RCL	DESPESAS COM PESSOAL	
			R$	% s/ RCL
2017	13.814.905,42	0,73	6.724.509,60	48,68 (de acordo com o limite prudencial)

ITATIBA DO SUL

EXERCÍCIO	RCL	Evolução % da RCL	DESPESAS COM PESSOAL	
			R$	% s/ RCL
2017	14.237.921,53	-3,07	7.363.861,27	51,72 (superou o limite prudencial)

JACUTINGA

EXERCÍCIO	RCL	Evolução % da RCL	DESPESAS COM PESSOAL	
			R$	% s/ RCL
2017	14.736.154,12	2,43	6.643.944,36	45,09 (de acordo com o limite prudencial)

MARIANO MORO

EXERCÍCIO	RCL	Evolução % da RCL	DESPESAS COM PESSOAL	
			R$	% s/ RCL
2017	13.731.511,68	-7,02	6.054.907,98	44,09 (de acordo com o limite prudencial)

MARCELINO RAMOS

EXERCÍCIO	RCL	Evolução % da RCL	DESPESAS COM PESSOAL	
			R$	% s/ RCL
2017	18.418.629,72	0,65	8.497.383,39	46,13 (de acordo com o limite prudencial)

PONTE PRETA

EXERCÍCIO	RCL	Evolução % da RCL	DESPESAS COM PESSOAL	
			R$	% s/ RCL
2017	12.506.258,40	2,65	4.971.555,82	39,75 (de acordo com o limite prudencial)

PAULO BENTO

EXERCÍCIO	RCL	Evolução % da RCL	DESPESAS COM PESSOAL	
			R$	% s/ RCL
2017	12.933.421,25	0,79	5.993.944,26	46,34 (de acordo com o limite prudencial)

QUATRO IRMÃOS

EXERCÍCIO	RCL	Evolução % da RCL	DESPESAS COM PESSOAL	
			R$	% s/ RCL
2017	13.652.485,26	3,58	6.396.081,91	46,85 (de acordo com o limite prudencial)

SÃO VALENTIM

EXERCÍCIO	RCL	Evolução % da RCL	DESPESAS COM PESSOAL	
			R$	% s/ RCL
2017	14.345.708,36	2,21	7.142.051,64	49,79 (de acordo com o limite prudencial)

SERTÃO

EXERCÍCIO	RCL	Evolução % da RCL	DESPESAS COM PESSOAL	
			R$	% s/ RCL
2017	21.689.257,95	3,64	10.681.483,76	49,25 (de acordo com o limite prudencial)

SEVERIANO DE ALMEIDA

EXERCÍCIO	RCL	Evolução % da RCL	DESPESAS COM PESSOAL	
			R$	% s/ RCL
2017	15.361.442,46	-2,26	7.983.352,83	51,97 (superou o limite prudencial)

TRÊS ARROIOS

EXERCÍCIO	RCL	Evolução % da RCL	DESPESAS COM PESSOAL	
			R$	% s/ RCL
2017	14.827.615,62	0,10	6.525.987,25	44,01 (de acordo com o limite prudencial)

VIADUTOS

EXERCÍCIO	RCL	Evolução % da RCL	DESPESAS COM PESSOAL	
			R$	% s/ RCL
2017	16.381.270,59	4,06	7.041.299,91	42,98 (de acordo com o limite prudencial)

FONTE: Tribunal de Contas do Estado do RS, 2018.

Considerando que tais despesas dizem respeito somente ao Poder Executivo, pode-se perceber que todos cumpriram com o limite de 54% em 2017. Porém, percebe-se que os executivos dos municípios de Entre Rios do Sul, Erval Grande, Itatiba do Sul e Severiano de Almeida superaram o limite prudencial de 51,3%, incidindo para eles as vedações do parágrafo único do art. 22 da LC 101/2000.

4.2 Vedações e Consequências da não Observância dos Limites

A avaliação do cumprimento dos limites para as despesas com pessoal pelos municípios é mais complexa. No que tange a limitar o montante que compõem as despesas de pessoal a Lei de Responsabilidade Fiscal aplica limites e punições para quem as deixar de cumpri-las. Com o papel de inserir responsabilidades para os gestores públicos, o legislador vem aplicar sanções na falta da não observância aos quesitos que a Lei da Responsabilidade Fiscal.

A LRF 101/2000 traz, em seus artigos 19 e 20, os limites a que se sujeitam no poder executivo municipal:

> Art. 19, inc. III - 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, Municípios: 60% (sessenta por cento), desmembrando esse limite o Art. 20, inc. III, b 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo (LRF, 2000).

De acordo com Martins e Nascimento (2014) estes limites devem ser verificados ao final de cada quadrimestre, podendo ter seu início em qualquer mês

do ano, já que a despesa total com pessoal será sempre apurada no somatório dos onze meses anteriores.

O limite prudencial é uma forma de limitar o limite, pois se o poder ou órgão ultrapassá-lo, o ente deve eliminar o excesso nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro. Se não o fizer acarretará em providências que prejudicarão a administração do órgão, como faz saber o art. 23 LRF 101/2000:

> § 3o Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso o ente não poderá:
> I - receber transferências voluntárias;
> II - obter garantia direta ou indireta, de outro ente;
> III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal (LRF, 2000).

Caso o excesso de gastos com pessoal decorra de atos de gestão, estes devem ser revisados para recondução ao limite (AZEVEDO et al, 2015).

Desse modo, a própria lei anunciou mecanismos para se cumpri-los, sendo necessário ao final de cada quadrimestre disponibilizar em sítio eletrônico o RGF (Relatório de Gestão Fiscal), o qual elenca-se além de outras despesas, os percentuais atingidos com o montante de despesas com pessoal, e suas deduções, quando aplicáveis.

Visando a importância que os municípios assumem em relação aos limites outorgados pela LRF 101/2000, para Rogers e Sena (2007), os municípios é que possuem ligações mais diretas com o cidadão brasileiro, pois assumem todas as responsabilidades na ordenação da cidade e na organização dos serviços públicos locais, sendo considerada uma rede de relações sociais, econômicas e políticas agindo em favor da população.

É mister expor as normas gerais de finanças públicas, voltadas para o controle da despesa, do resultado fiscal e do endividamento, estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Em relação às despesas, a Lei trouxe em seus artigos 15 e 16, dispositivos para restringir a geração da despesa e, em especial, a despesa obrigatória de caráter continuado, contemplado no artigo 17, entendida como a derivada de norma que fixe para o ente a obrigação de sua execução por um período superior a dois exercícios. Dentre as restrições as principais são a necessidade de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, no exercício em que

deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, e de comprovação de que a despesa não afetará as metas de resultados fiscais previstas.

Ainda, como citado anteriormente, em seus artigos 18 e 23, a LRF trouxe dispositivos para limitar as despesas com pessoal em relação à receita corrente líquida, no qual estabelece-se o limite global de 50% para a União e 60% para os estados e municípios. Visto que a despesa com pessoal é um dos principais itens da despesa do setor público no Brasil e, o seu descontrole pode ter consequências nefastas à administração pública justifica-se a elaboração destes limites.

A fixação dos limites para as despesas com pessoal estabelecidos na LRF partiu da análise das contas públicas durante a década de 1990. Conforme analisa Nascimento (2003), constatou-se que existem algumas despesas que poderiam ser tratadas como despesas constantes dentro do setor público: o custeio da máquina pública, o serviço da dívida e os investimentos públicos. Tem-se no primeiro caso, as despesas com bens e serviços necessários para o funcionamento da administração pública, tais como contas de água e luz, material de consumo e serviços terceirizados. No segundo, tem-se o pagamento de juros e amortizações da dívida referente a títulos emitidos ou contratos assinados pelo ente. Esses pagamentos são despesas obrigatórias e, ademais, imprescindíveis para o ente manter seu crédito junto ao setor privado. Por fim, no terceiro, tem-se as despesas com obras e instalações que permitem ao setor público aumentar sua capacidade de prestar serviços, tais como construir e equipar escolas, postos de saúde, rodovias etc.

Conforme aborda Silva (2017), em seu artigo 22 a LRF estabelece que se a despesa com pessoal exceder 95% do limite (limite prudencial) são vedados ao Poder ou órgão que houver incorrido no excesso:

- Concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão geral prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;
- Criação de cargo, emprego ou função;
- Alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- Provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

- Contratação de hora extra, salvo no caso convocação extraordinária da Assembleia Legislativa e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias (SILVA, 2017).

Como medida para garantir a manutenção e o respeito dos limites estabelecidos de gastos com pessoal, o art. 23 da LRF impõe, em caso de descumprimento, além das restrições adotadas para o excesso do limite prudencial vistas no dispositivo anterior, a eliminação do percentual que exceder o limite máximo, nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro.

Para o cumprimento desta norma, serão adotadas, dentre outras providências, a redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança e a exoneração dos servidores não estáveis e, se estas medidas não forem suficientes, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal (art. 169, §§ 3º e 4º, da CF). O servidor estável que perder o cargo fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço (art. 169, § 5º, da CF) e o cargo objeto da redução será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos (art. 169, § 6º, da CF). Trata-se de medida drástica que relativiza a tradicional estabilidade dos servidores públicos já aprovados no estágio probatório, subordinando-a ao princípio do equilíbrio fiscal quando este estiver seriamente ameaçado (ABRAHAM, 2017).

Se esses limites específicos para os Poderes, órgãos e entes federativos forem ultrapassados, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro. E, enquanto não for alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá: I – receber transferências voluntárias; II – obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; III – contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal (art. 23 da LRF) (ABRAHAM, 2017).

Nesta mesma seara tem-se o entendimento de Assis e Piscitelli (2009), o qual complementa que o prazo para o ente, Poder ou órgão se reenquadrar é de dois quadrimestres, sendo que pelo menos um terço do excedente deverá ser eliminado já nos primeiros quatro meses desse período. As medidas a serem tomadas para

recondução aos limites são as previstas na Constituição Federal, visto que o STF entendeu inconstitucional tanto a redução de salários como a redução temporária de jornada de trabalho com adequação de vencimentos, hipóteses previstas nos §§1º e 2º do artigo 23 (ASSIS E PISCITELLI, 2009).

Contudo, vê-se a importância que a Lei da Responsabilidade Fiscal trouxe para o uso de recursos públicos, onde, com controles efetivos, transparência e com o auxílio do Relatório de Gestão Fiscal, observa-se se os limites estão sendo cumpridos, inserindo responsabilidades aos gestores públicos com a implicação de sanções na falta da não observância aos quesitos da Lei da Responsabilidade Fiscal.

5 CONCLUSÃO

No que concerne à administração financeira dos municípios, a Lei de Responsabilidade Fiscal pode ser tida como um marco regulatório da atividade Estatal, representando um grande avanço na direção do controle dos gastos públicos, além de, por meio das práticas fomentadas pela obrigatoriedade em se atender à transparência e seus princípios, incluir a figura do cidadão como partícipe da democracia, tida como uma decorrência da personificação jurídica do Estado.

Pode-se concluir que a Lei de Responsabilidade fiscal e mais um passo do governo federal na modernização da administração pública, visto que, com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal buscou implementar as medidas consideradas inadiáveis no Plano Diretor da Reforma do Estado, como o ajustamento fiscal mais duradouro, reformas econômicas orientadas para o mercado, reforma da previdência social, inovação dos instrumentos de política social, aumentando a abrangência e a qualidade dos serviços sociais e reforma do aparelho do estado para aumentar sua governança.

Quanto a avaliação do efeito da LRF sobre as despesas públicas dos municípios, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), como instrumento de controle dos gastos públicos, comprovou eficiência nos municípios analisados, na medida em que os mesmos atendem suas exigências, essencialmente quanto ao limite de gastos com pessoal. No entanto, sabe-se que alcançado ou excedido o limite de gastos, adotam-se avaliações de corte de déficit que implicam, também, exonerações no conjunto de funcionários.

Ademais, foi visto que as consequências da não observância do tempo determinado e da execução destes comprometimentos implicam repreensões preestabelecidas na legislação, além do impedimento ao recebimento de transferências voluntárias, obtenção de penhor e o cumprimento de operações de crédito.

Contudo, o desenvolvimento deste trabalho proporcionou ao acadêmico analisar as consequências jurídicas e financeiras da não observância dos limites de despesa com pessoal nos municípios do Alto Uruguai, atendendo aos objetivos propostos e ampliando os conhecimentos acerca do assunto abordado.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada.** 2.ed. Forense, 02/2017.

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade Pública na Gestão Municipal.** 1.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

ASSIS, M. de; PISCITELLI, R. B. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e as despesas com pessoal dos Poderes Executivo e Legislativo do Distrito Federal**. Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação da UnB. Brasília, 2009. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/32000/A_lei_de_responsabilidade.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2018.

AZEVEDO, Ricardo Rocha de et al. DETERMINANTES DA VARIAÇÃO DO LIMITE DE GASTOS COM PESSOAL EM MUNICÍPIOS PAULISTAS. **Revista Ambiente Contábil - UFRN,** Natal - RN, v. 7, n. 1, p.216-232, jun. 2015.

BRASIL. Lei complementar n° 101, de 04 de janeiro de 2000. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, Jan. 2000.

BRASIL. **Despesa com Pessoal e Lei de Responsabilidade Fiscal: Uma Análise da Situação na União, nas Unidades Federadas e nos Municípios:** Universidade de Brasília, DF, p.1-30, Jan, 2006.

CORREIA, A. F.; FLAMMARION, E. P.; VALLE, V. R. L. do. **Despesa de Pessoal: A Chave da Gestão Fiscal Responsável: teoria e prática.** 1.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

COSTA, J. F. da. **Reflexos da Lei de Responsabilidade Fiscal no Endividamento dos Municípios Brasileiros.** Faculdade de Ciências Contábeis Machado de Assis (FAEMA): Rio de Janeiro, p.1-14, 2013.

CULAU, A. A; FORTIS, M. F. de. A. transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. **XI Congresso Internacional de CLAD sobre a Reforma de Estado e a Administração Pública.** Guatemala, p. 7 -10, Nov, 2006.

FERREIRA, P. Limite de gastos com a folha de pagamento da Lei de Responsabilidade Fiscal: São Paulo, 2014.

FIGUEIREDO, C. M. C.; FERREIRA, C. S. de O.; TORRES, F. R. G. et. al. **Comentários à lei de Responsabilidade Fiscal.** Recife: Nova Livraria, 2001.

FREITAS, V. A. de. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Limitação da Despesa com Pessoal no Município de Catolé do Rocha – PB:** Paraíba, p.1-19, 2010.

FURUKAWA, Clara. A lei de responsabilidade fiscal e os limites de atuação do Estado. 2014. Disponível em: <https://clarafurukawa.jusbrasil.com.br/artigos/152104200/a-lei-de-responsabilidade-fiscal-e-os-limites-de-atuacao-do-estado> Acesso em: 24 ago. 2018.

GERIGK, W; CLEMENTE, A; TAFFAREL, M. O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a gestão financeira dos pequenos municípios: O caso do Paraná. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade:** Brasília, v. 4, n. 3, p.44-69, Set/Dez, 2010.

GIUBERTI, A. C. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros.** Espirito santo, 2003.

LAIA FILHO, Paulo Luís de. **Lei de responsabilidade fiscal.** Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito). UNIR: Universidade Federal de Rondônia, Cacoal, 2007.

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**: Lei Complementar n°101, de 4 de maio de 2000:** Brasília, DF, 2005. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70313/738485.pdf> Acesso em: 24 set. 2018.

MARTINS, Ives Granda da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Comentários À Lei de Responsabilidade Fiscal.** 7. ed. Florianópolis: Saraiva, 2014.

NASCIMENTO, Edson. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e a polêmica das despesas com pessoal**. Brasília, BNDES, agosto de 2003.

PELICIOLI, A. C. A Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal. **Revista de Informação Legislativa:** Brasília, v.37, n.146, p.109-117, Abr/Jun, 2000.

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

SILVA, C. S. da.; SILVA, R. F. da. **Despesas Públicas: Despesa Com Pessoal**. JurisWay, 2011.

SILVA, Wesmey. **Despesa com Pessoal: Limites e Vedações da Lei de Responsabilidade Fiscal.** 2017. Disponível em: <http://contabilidadepublica.com/despesa-com-pessoal/> Acesso em: 30 ago. 2018.

TAVARES, M. A. R; MANOEL, A; AFONSO, J. R. R. et al. **Princípios e regras em finanças públicas: A proposta da Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil.** DF, p.1-20, 2007.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Controle Social - Consulta Despesas, 2018. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:74> Acesso em: 23 ago. 2018.