

APLICABILIDADE DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO CONTROLE DE DESPESAS COM PESSOAL NO CONDESUS DA QUARTA COLÔNIA

*LIABILITY LAW OF FISCAL APPLICABILITY IN EXPENDITURE CONTROL WITH STAFF
IN THE FOURTH CONDESUS COLONY*

Sheila de O. Goulart²

Táisa M. Rossato³

Luis Felipe Dias Lopes⁴

Damiana Machado de Almeida⁵

Jonathan Saidelles⁶

RESUMO: A presente pesquisa teve como objetivo geral apresentar um estudo sobre o efetivo controle das despesas com pessoal dos municipais que compõem o Consórcio de Desenvolvimento Sustentável (CONDESUS) durante os anos de 2002 a 2012, em face aos limites preconizados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)¹. Além disso, buscou-se avaliar a aplicabilidade dos dispositivos dessa normatização no controle dos gastos com pessoal no âmbito municipal, além de verificar se os limites fixados para a despesa com pessoal foram, efetivamente, cumpridos. Quanto ao método para atingir tais objetivos, utilizou-se a pesquisa descritiva e documental, através de extração de dados do sítio do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE). O resultado alcançado permitiu concluir que a aplicabilidade da Lei de Responsabilidade Fiscal é relevante para controlar os limites impostos para os gastos com pessoal nessa região, contribuindo, dessa forma, para aprimorar a gestão financeira e gerencial, equalizando contas públicas municipais.

PALAVRAS-CHAVE: Despesa com Pessoal, Receita Corrente Líquida, Gestão Fiscal, CONDESUS.

ABSTRACT: *This study aimed to present a study on the effective control of the costs of municipal staff that make up the Consórcio de Desenvolvimento Sustentável (CONDESUS)*

¹ A abreviatura – LRF - será usada no texto para fazer referência a Lei de Responsabilidade Fiscal.

² Mestranda em Gestão de Organizações Públicas na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

³ Mestranda em Gestão de Organizações Públicas na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

⁴ Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina/UFSC.

⁵ Doutoranda em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

⁶ Bacharel em Administração pela Faculdade Metodista de Santa Maria/ FAMES.

during the years 2002-2012, due to the limits recommended by the Fiscal Responsibility Law (LRF). In addition, we sought to evaluate the applicability of this regulation devices in the control of personnel expenses at the municipal level, and check that the limits set for personnel expenses were effectively met. As for the method to achieve these objectives, we used the descriptive and documentary research, by extraction of the Court's site data of the State of Rio Grande do Sul (TEC). The result achieved concluded that the applicability of the Fiscal Responsibility Law is relevant to control the limits for personnel expenses in this region, contributing thereby to enhance the financial and managerial management, equalizing municipal public accounts.

KEYWORDS: *Personnel Expense, Net Current Revenue, Fiscal Management, CONDESUS.*

1 INTRODUÇÃO

A Lei de Responsabilidade Fiscal emerge em um ambiente gerencial direcionado para a eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos aos cidadãos. Seu principal propósito foi de introduzir regras de controle fiscal, por meio de uma orientação gerencial que possibilite à sociedade o acompanhamento da gestão fiscal, transparência das ações governamentais e maior controle dos gastos públicos.

Nos últimos anos, os dispêndios públicos vêm sendo motivo de grandes preocupações por parte do governo e sociedade em geral. Tal fato pauta-se, em face ao excessivo endividamento da máquina administrativa em todas as esferas de governo.

O desequilíbrio fiscal, resultante de gastos sistêmicos superiores à receita, predominou por muito tempo na administração pública e trouxe consequências negativas para a economia nacional, com isso, a adoção de uma normatização no gerenciamento dos recursos públicos, seria uma das necessidades primordiais para a redução dos problemas existentes dentro das Finanças Públicas e para o fortalecimento de um controle social mais efetivo.

Segundo Vilhena et al. (2006), para corrigir e prevenir desvios de recursos públicos seria necessário um Choque de Gestão² (CG) como um importante referencial analítico no refreamento a possíveis mimetismos, bem como na indução às discussões acerca dos desafios e potencialidades dos modelos de gestão pública no contexto brasileiro, marcado por heterogeneidades e assimetrias historicamente reproduzidas.

No Brasil, o desequilíbrio fiscal, ou gasto superior às receitas, predominou na administração pública até o ano de 2000, trazendo consequências negativas para o desenvolvimento econômico, social e político. Essa realidade, no âmbito das finanças públicas, levou a uma situação que acabou por reduzir o atendimento de necessidades essenciais como saúde, educação, saneamento e de outras políticas públicas, com efeitos indesejáveis sobre a população, sobretudo para as faixas de menor renda que, de certa forma, são as que mais sofrem os

² Termo utilizado pelo governo mineiro para designar a reforma administrativa no estado, evidenciando as peculiaridades da administração pública.

os efeitos da falta de investimentos governamentais. Nesse cenário, marcado, surge a Lei Complementar nº. 101 de 04 de maio de 2000 – denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000). Sob os princípios do planejamento, da transparência e da responsabilidade, tendo como escopo, suprir a necessidade de maior controle nas contas públicas da nação por parte de seus governantes.

Essa lei se originou de um contexto de reforma do Estado que vem ocorrendo em vários países nas últimas décadas e sua principal referência é a Lei de Finanças Públicas da Nova Zelândia (*Fiscal Responsibility Act*, de 1994); da Comunidade Européia, a partir do Tratado de Maastricht; e dos Estados Unidos, cujas normas de disciplina e de controle de gastos do governo central levaram à edição do *Budget Enforcement Act*, aliado ao *accountability*³.

Nascimento e Debus (2002) mencionam que a Nova Zelândia serviu como referência onde se buscou a ideia da imposição de limites e restrições aos gastos públicos na busca do ajuste fiscal, juntamente da transparência das contas públicas, de acordo com a metodologia proposta pelo Fundo Monetário Internacional.

O fundamento legal para a Lei de Responsabilidade Fiscal está contido nos artigos 163 a 169 da Constituição Federal, os quais expressam a límpida intenção do legislador em promover uma administração financeira eficiente em todos os entes da federação, atendendo ao critério de maior controle, planejamento e transparência dos recursos públicos em cooperação com a sociedade, haja vista uma mudança institucional na aplicabilidade do dinheiro público a fim de estabelecer normas mais rígidas para uma política fiscal responsável, regulando as finanças públicas em todos os níveis de governo e promovendo, de forma imediata, uma mudança cultural no delineamento dos recursos públicos.

Nunes (2002) destaca o caráter inovador da LRF, a qual reside no fato de responsabilizar o administrador público pela gestão financeira, criando mecanismos de acompanhamento sistemático (mensal, trimestral, anual e plurianual) do desempenho de verbas, corrupção e roubos nos orçamento público.

Na mesma linha de pensamento, Nobrega (2002) reforça que os objetivos da LRF buscam instituir uma gestão fiscal responsável, prevenir desvios e estabelecer mecanismos de correção, modificar profundamente o regime fiscal brasileiro, aumentando a transparência no setor público, com maior divulgação e entendimento das contas públicas.

O objetivo geral do estudo foi de apresentar o efetivo controle das despesas com pessoal dos municipais pertencentes ao CONDESUS durante os anos de 2002 a 2012, em face aos limites preconizados pela LRF. Para isso, se fez uso da base de dados extraída do *site* do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Em termos específicos, esse trabalho buscou avaliar a aplicabilidade dos dispositivos da LRF no controle dos gastos com pessoal, no âmbito municipal, e verificar se os limites fixados para a despesa com pessoal foram, efetivamente, observados.

Diante desses propósitos, vislumbrou-se colaborar com informações que servirão para

3 Termo da língua inglesa, sem tradução exata para o português, que remete a obrigação de membros de órgãos administrativos ou representativos de prestar contas a instâncias controladoras ou seus representados.

aprofundar discussões para um melhor planejamento gerencial à medida que os municípios enfrentam, constantemente, grandes desafios em suas tomadas de decisão.

O presente artigo contém, além da introdução; a revisão da literatura sobre a LRF e despesas com pessoal; descrição do método adotado no estudo; análise e discussão dos resultados obtidos a partir de limites legais impostos em cada município; e por fim, as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Fundamentos legais para o controle das despesas com pessoal

A observância de limites para as despesas com pessoal não é uma inovação trazida pela Constituição Federal de 1988 ou pela LRF, pois a Carta Magna de 1967 dispunha em seu art. 66 que a despesa com pessoal da União, Estados e Municípios não poderá exceder mais do que cinquenta por cento das suas respectivas receitas correntes (Revista do Tribunal de Contas da União, 2013).

Em 1988, o texto constitucional veio fortalecer as demais legislações que versam sobre a matéria, à medida que prescreve que a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em Lei Complementar (BRASIL, 2000).

A partir dessas publicações, ficou incontestável a deliberação de corrigir rumos da administração pública, seja no âmbito dos Estados, Distrito Federal, União ou nos Municípios, mediante a adoção de um planejamento estratégico governamental, regulamentação de Finanças Públicas e transparências de ações fiscais que, posteriormente, foram reforçadas, com a promulgação da Lei Rita Camata I em 1995; e em 1999 com a Lei Rita Camata II, que estabeleceram novos limites de despesas com pessoal em relação às receitas correntes líquidas. CONGRESSO CONTABILIDADE UFSC (2009).

No ano de 2000, mais precisamente no dia 04 de maio, foi editada a Lei Complementar (LRF) que veio regulamentar as Finanças Públicas em todas as esferas de governo, dilacerando de forma definitiva o círculo vicioso de pacotes emergenciais para socorrer governos com dificuldades financeiras, estabelecendo limites universais e inflexíveis⁴ para a despesa com pessoal em todos os entes da federação.

Oliveira (2002) reforça que, com a publicação da LRF, ficou claro o propósito de corrigir os rumos da administração pública nos três níveis da Federação, limitando os gastos de acordo com as receitas, mediante planejamento, organização, controle interno, controle externo e transparência das ações do governo em relação à população. Além disso, o autor acrescenta que os gestores públicos são expressamente responsáveis pela implementação de ações no exercício de suas funções de governança, principalmente, no que tange ao efetivo controle de despesas com pessoal.

4 Por limites “universais e inflexíveis” entende-se: limites idênticos e imutáveis, onde não há discriminação dos limites da lei para diferentes municípios ou estados.

O Quadro 1 apresenta um resumo das variações dessas leis no tocante aos limites máximos estabelecidos para a despesa com pessoal em cada ente da federação.

Quadro 1: Receita Corrente Líquida e Despesas com Pessoal

Constituição de 1967	Lei Rita Camata I	Lei Rita Camata II	Lei de Responsabilidade Fiscal
União, Estados e Municípios: 50% das Receitas correntes.	União: 70% da RCL; Estados: 60% da RCL; Distrito Federal e Municípios: 70% da RCL.	União: 50% da RCL, Estados e Distrito Federal: 60% da RCL Municípios: 60% da RCL.	União: 50% da RCL; Estados e Distrito Federal: 60% da RCL; Municípios: 60% da RCL.

Fonte: Adaptado da Secretaria do Tesouro Nacional

Cruz (2001, p. 21) afirma que “as despesas com pessoal são as que mais despertam a atenção da população e dos gestores públicos, em razão de serem as mais representativas entre os gastos realizados em quase todos os entes públicos”, por isso, a necessidade da normatização de limites, para esses dispêndios, seria uma forma de equalizar as contas públicas em todas as esferas de governo.

A prevenção e a regulação dos recursos públicos fazem parte dos mecanismos de controle em que o Estado exerce sobre as contas públicas a fim de aumentar a qualidade das ações de gestão fiscal dos recursos a ele confiados.

Meirelles (1998, p.22) “classificou a palavra controle, em tema de administração pública, como a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade, exerce sobre a conduta funcional do outro”.

Para Souza (2004, p.10),

O controle do gasto público nada mais é que o poder-dever de inspeção, registro, exame, fiscalização pela própria Administração, pelos demais Poderes e pela sociedade, exercidos sobre a conduta funcional de um Poder, órgão ou autoridade com o fim precípua de garantir a atuação da Administração em conformidade com os padrões fixados pelo ordenamento jurídico.

O autor ainda acrescenta que o controle na administração pública será prévio, concomitante e subsequente, uma vez que esses elementos são indispensáveis à otimização gerencial de recursos públicos.

2.2 Despesa pública com pessoal

Baleeiro (2002, p.73) define despesa pública como sendo a “aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, dentro de uma autorização legislativa, para execução de fins a cargo do governo”. Na mesma linha de pensamento Angélico (1995) menciona que todo o pagamento efetuado a qualquer título pelos agentes pagadores constitui a despesa pública. Para o autor, dispêndios, saídas, desembolsos ou despesas públicas, são sinônimos.

Para Pires (2002) a despesa pública é o conjunto de dispêndio dos Estados ou de outras

outras pessoas jurídicas de direito público com a finalidade precípua de operacionalizar a máquina administrativa em todas as esferas de governo.

Nesses contextos, infere-se que a despesa pública precisa ser entendida como toda transação que, dependendo ou não de uma autorização legislativa para ser efetivada, importe benefícios diretos ou indiretos à sociedade.

Para efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, entende-se como despesa de pessoal o somatório dos gastos do ente da federação com ativos, inativos, pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e membros de cada Poder, com quaisquer espécies remuneratórias. Tais como, vencimentos e vantagens fixas e variáveis, subsídios, proventos de aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente à previdência social.

Nesse contexto, o disposto na LRF “deve ser entendido no sentido de que, se celebrada, a despesa correspondente será levada em consideração para fins de cálculo das despesas com pessoal” (MARTINS e NASCIMENTO, 2008, p. 148),

Rogers e Sena (2007, p. 108) ressaltam que, “o elemento humano na administração governamental é um fator fundamental e merece grande destaque, pois os gastos com funcionários são uma das principais contas de despesas públicas”. Dessa forma, a LRF apresenta regras claras relacionadas com os gastos de pessoal nos três níveis de governo, impondo limites detalhados aos órgãos públicos quanto ao gasto com o funcionalismo em percentagem da receita corrente líquida e, ao mesmo tempo, estabelecendo mecanismos de controle a fim de evitar excessos e desrespeito as normas.

Para cálculo dos dispêndios com pessoal foram excluídas as despesas de caráter indenizatório, tais como: indenização por demissão de servidores ou empregados; relativas ao incentivo à demissão voluntária (PDV); despesas com inativos custeadas com recursos de fundos próprios; decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração; demais receitas, diretamente, arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro (BRASIL, 2000).

Cabe salientar ainda, que a despesa total com pessoal será apurada somando-se a do mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

2.3 Receita corrente líquida

A receita corrente líquida é utilizada como parâmetro comum aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e sobre ela são calculados os percentuais de gastos com pessoal, despesas previdenciárias, reservas de contingência e dívida consolidada (TOLEDO e ROSSI, 2005), além disso, é utilizada como um indicador de cálculo de limites máximos para obtenção de novos empréstimos (operações de crédito), para o pagamento dos serviços da dívida, operações de

crédito por antecipação de receita orçamentária (AROs) e do fornecimento de garantias, conforme definido pelo Senado Federal (NASCIMENTO e DEBUS, 2002).

Ferreira (2000, p.585) menciona que a receita corrente líquida é a “quantia recebida, ou apurada, ou arrecadada; produto, rendimento, renda”. O conjunto dos rendimentos de um Estado, entidade ou pessoa. Indicação das proporções dos componentes e do método que se deve seguir no preparo de algo.

O artigo 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal define a receita corrente líquida como sendo o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, deduzidas as transferências constitucionais de um ente para outro, a contribuição dos servidores públicos que se destina ao custeio do sistema de previdência e as receitas de compensação financeira entre fundos previdenciários. Sua apuração tem periodicidade mensal e é feita somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades (BRASIL, 2000).

2.4 Limites globais

A limitação do gasto com pessoal é um dos mecanismos utilizados pela LRF para estabelecer responsabilidades aos gestores públicos na gerência das contas públicas.

A repartição dos limites globais nos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público, foram necessários para enfrentar o problema do descontrole das despesas com pessoal em todos os entes da Federação.

De acordo com Cruz (2002), no que tange ao Poder Executivo, em qualquer das repartições de governo, no que se refere às despesas com pessoal, deverão ser incluídos os gastos com a administração indireta, bem como o somatório das despesas pertencentes à administração direta, fundos, fundações, autarquias e empresas estatais dependentes.

Nesses contextos, percebe-se que a justificativa para a imposição de limites de despesas com pessoal está intrinsecamente ligada à busca de uma maior eficiência gerencial e utilização de recursos públicos de forma adequada.

O Quadro 2 demonstra um resumo da partição dos limites das despesas com pessoal em cada Poder.

Quadro 2: Partição dos Limites com Despesas de Pessoal em cada Ente da Federação

Ente/ Poder	União	Estados	Municípios
Executivo	40,9 %	49 %	54 %
Legislativo	2,5 %	3 %	6 %
Judiciário	6 %	6 %	-
Ministério Público	0,6 %	2 %	-
Limite Total	50 %	60 %	60 %

Fonte: Elaborado pelos autores com base na LRF (BRASIL, 2000).

2.5 Limite Prudencial e Limite de Alerta

Definido no artigo 22º da Lei de Responsabilidade Fiscal, o limite prudencial, baseia-se na premissa de medidas corretivas quando o percentual do limite for igual ou superior a 95% (noventa e cinco por cento) do limite máximo permitido (BRASIL, 2000).

Caso esse percentual seja ultrapassado, é vedado ao poder ou órgão:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no [inciso X do art. 37 da Constituição](#);

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no [inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição](#) e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 2000).

No que tange ao limite de alerta, é apenas um aviso feito pelos Tribunais de Contas aos entes que alcançarem 90% do limite máximo, não estando associada a nenhuma penalidade, pois é utilizado para orientar o ente a tomar providências que contenham e corrijam despesas à medida que o limite prudencial e o limite máximo estejam muito próximos.

3 MÉTODO

O presente estudo caracteriza-se como uma pesquisa descritiva e documental, pois se buscou analisar o comportamento e a evolução das despesas com pessoal a partir do ano de 2002 até o ano de 2012, demonstrando e averiguando se os percentuais legais impostos pela lei, foram efetivamente cumpridos.

Segundo Gil (2007, p. 42) a pesquisa de natureza descritiva tem “como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relação entre variáveis”.

Quanto a pesquisa documental, para Lakatos e Marconi (2003), tem como fonte a coleta de dados em documentos, dados oficiais, tais como a legislação vigente, contribuindo com registros e documentos oficiais.

Os dados relativos a despesas com pessoal foram extraídos do *site* do TCE/RS durante o mês de Julho de 2013. Para facilitar a análise, procedeu-se a elaboração de quadros representativos de percentuais entre os municípios analisados, que evidenciaram a distribuição temporal da relação despesa com pessoal/receita corrente líquida.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O Consórcio de Desenvolvimento Sustentável (CONDESUS) da Quarta Colônia é uma entidade que tem como atribuição fomentar, apoiar e incentivar ações que objetivam o desenvolvimento dos municípios da quarta colônia, privilegiando a valorização e o resgate da identidade regional, a busca por educação ambiental e patrimonial e desenvolvimento sustentável (ROTEIROS INTEGRADOS DA QUARTA COLÔNIA, 2014).

Este consórcio é administrado pelos prefeitos dos municípios envolvidos e com o apoio de uma Secretária Executiva. A Quarta Colônia está localizada na região central do Rio Grande do Sul, fazem parte os municípios de Agudo, Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Ivorá, Nova Palma, Pinhal Grande, Restinga Seca, São João do Polêsine e Silveira Martins.

Segundo Righi, Bisognin e Torri (2001) a origem da região da Quarta Colônia é contextualizada como uma realidade importante da Imigração do Rio Grande do Sul. Além dela, existiram mais três colônias de forte imigração italiana no estado: a ex-colônia de Caxias (primeira colônia), a de Bento Gonçalves (segunda colônia) e a de Garibaldi (terceira colônia).

A Região Quarta Colônia é composta por municípios de pequeno porte, caracterizados pela propriedade rural familiar. Sendo assim, a principal atividade econômica da região é a agropecuária, em especial a orizicultura nas planícies dos rios Soturno e Jacuí, a fumicultura nas encostas da parte norte e a soja e o trigo na área do Planalto. A atividade pecuária, predominantemente de bovinos, também merece destaque, sendo observada em toda a área. Nas sedes municipais predominam as atividades de comércio e serviços, que em grande parte suplementam a atividade agropastoril. Em síntese, os municípios que compõem o CONDESUS Quarta Colônia, em sua grande maioria, possuem suas receitas devido à atividade agrícola (ROTEIROS INTEGRADOS DA QUARTA COLÔNIA, 2014).

A Tabela 1 apresenta aspectos da realidade de cada município em relação aos valores de renda *per capita* e em relação ao número de habitantes. Aspectos que evidenciam as características dos municípios integrantes do CONDESUS.

Tabela 1 - Dados socioeconômicos do CONDESUS Quarta Colônia

Municípios	População (2011)	Área (2011)	PIBpm (2010)	PIB <i>per capita</i> (2010)
Agudo	16.711	536,1 Km ²	275.105 mil	16.445 mil
Dona Francisca	3.382	114,5 Km ²	43.381 mil	12.756 mil
Faxinal do Soturno	6.669	169,9 Km ²	125.251 mil	18.773 mil
Ivorá	2.141	122,9 Km ²	36.513 mil	16.935 mil
Nova Palma	6.348	313,5 Km ²	144.357 mil	22.751 mil
Pinhal Grande	4.466	477,1 Km ²	124.904 mil	27.936 mil
Restinga Seca	15.863	961,8 Km ²	216.545 mil	13.662 mil
São João do Polêsine	2.601	85,6 Km ²	38.515 mil	14.617 mil
Silveira Martins	2.434	118,3 Km ²	28.837 mil	11.761 mil
Total:	60.615	2899,7 Km ²	1.033.408 mil	155.636 mil

Fonte: Adaptado FEEDADOS (2013).

Após análise documental através do Tribunal de Contas do Estado (2013), foi elaborado o Quadro 3 no qual apresenta as despesas com pessoal do Poder Executivo em relação à RCL (54%).

Quadro 3: Despesas com pessoal do Poder Executivo em relação à RCL (54%)

Municípios	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Agudo	47,53	52,98	48,03	46,42	54,60	48,29	45,40	45,76	45,18	46,86	49,48
Dona Francisca	40,32	38,43	41,27	39,22	51,24	48,42	44,68	46,50	46,27	44,83	46,18
Faxinal do Soturno	42,05	41,65	48,14	44,95	46,28	44,26	39,92	44,57	45,39	44,42	44,45
Ivorá	37,71	46,83	43,47	38,66	34,80	40,07	37,35	45,89	44,87	39,55	41,85
Nova Palma	37,87	37,84	36,23	29,40	42,11	42,77	40,86	42,29	36,33	45,20	48,34
Pinhal Grande	39,01	33,35	34,70	33,48	38,62	40,87	45,14	48,30	46,71	44,65	46,11
Restinga Seca	37,99	40,04	38,52	37,12	43,37	48,38	45,81	49,09	41,54	44,23	50,39
São João do Polêsine	40,95	41,44	41,86	36,36	35,98	40,89	35,87	39,84	38,55	36,09	42,14
Silveira Martins	49,54	48,93	49,21	47,41	48,85	43,18	46,64	48,09	44,09	44,83	46,62

Fonte: Adaptado do Tribunal de Contas do Estado (2013).

Analisando os dados apresentados no Quadro 3, constatou-se que as despesas com pessoal no Poder Executivo oscilaram acentuadamente de um ente para outro. Com relação ao limite máximo imposto pela lei, verificou-se que apenas o município de Agudo, no ano de 2006, ultrapassou o percentual previsto. Entretanto, essa transposição não significa afirmar que esse Ente tenha sofrido algum tipo de punição elencada na lei, uma vez que a mesma, flexibiliza dois quadrimestres seguintes, após exceder o limite, para que o município retorne aos percentuais, legalmente, impostos.

No que tange ao limite de alerta, os municípios de Agudo, em 2012; Dona Francisca, em 2006; Restinga Seca, em 2009 e 2012 e Silveira Martins nos 2002, 2003, 2004 e 2006, ultrapassaram os percentuais previstos, ou seja, foram cientificados pelo TCE para tomarem providências que contenham e corrijam a execução de suas despesas com pessoal. Já em relação ao limite prudencial, apenas o Município de Agudo, em 2003, ultrapassou o percentual estabelecido em lei.

Quanto ao menor percentual de despesas no Poder Executivo, constatou-se que o município de Nova Palma, no ano de 2005, gastou apenas 29,40% da RCL. Em relação aos entes que não ultrapassaram os percentuais previstos em lei destacam-se os municípios de Faxinal do Soturno, Ivorá, Nova Palma, Pinhal Grande e São João de Polêsine, que durante os anos analisados, mantiveram um efetivo controle sobre suas despesas com pessoal, demonstrando que todos os aspectos legais foram rigorosamente observados.

Quadro 4 - Despesas com pessoal do Poder Legislativo Municipal em relação à RCL (6%)

Municípios	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Agudo	2,58	2,68	2,31	2,03	2,00	1,89	1,88	2,13	1,92	1,87	1,81
Dona Francisca	2,58	2,91	2,57	3,66	3,86	3,62	3,54	3,98	3,90	3,53	3,47
Faxinal do Soturno	2,60	2,64	2,43	2,31	2,79	2,49	2,22	2,57	2,33	2,21	2,19
Ivorá	3,07	3,42	3,55	3,15	2,75	2,76	2,55	2,97	2,82	2,52	2,41
Nova Palma	1,39	1,57	1,56	1,24	1,33	1,41	1,24	2,14	1,90	2,03	2,01
Pinhal Grande	2,81	2,69	2,70	2,62	2,94	2,99	2,68	2,95	2,63	2,54	2,72
Restinga Seca	2,20	2,20	2,07	1,85	1,91	1,86	1,83	2,32	2,24	2,45	2,58
São João do Polêsine	2,83	2,75	2,62	2,25	2,21	2,12	1,86	2,78	2,51	2,17	2,29
Silveira Martins	3,27	2,76	2,81	2,97	2,86	2,54	2,25	2,97	2,66	2,42	2,48

Fonte: Adaptado do Tribunal de Contas do Estado (2013).

Analisando os dados apresentados no Quadro 4, constatou-se que as despesas com pessoal, no Poder Legislativo, em todos os municípios, quanto à imposição de limites legais máximos, foram veemente cumpridas.

No que tange ao menor percentual de despesa com pessoal no Poder Legislativo, destaca-se o município de Nova Palma que, em 2005 e 2008, gastou apenas 1,24% da RCL. No que tange ao limite de alerta, o município de Dona Francisco, ultrapassou o limite nos anos de 2005, 2006, 2007, 2009 e 2010. Já em relação ao limite prudencial, este mesmo Ente, excedeu o percentual previsto nos anos de 2006, 2009 e 2010.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dispêndios públicos com pessoal, na área municipal, sempre tomaram proporções alarmantes que, em alguns casos, inviabilizaram as prestações de serviços públicos à sociedade. A LRF trouxe inúmeras mudanças à área governamental, constituindo-se em um importante instrumento legal para estabelecimento de normas sobre Finanças Públicas, cuja maior contribuição está voltada à transparência e responsabilidade na gestão fiscal, e ainda, o controle de caixa. Ademais, a partir da sua implantação, ficou claro o novo direcionamento a ser dado à atuação dos gestores, onde a busca pela eficiência gerencial e a utilização de recursos públicos de forma mais adequada, tornou-se a tônica da gestão pública.

O presente estudo analisou a aplicabilidade da LRF, durante os anos de 2002 a 2012, no controle das despesas com pessoal em relação aos limites legais por ela determinados. Ao verificar se a LRF está sendo um instrumento de efetivo controle, o estudo constatou a eficácia dessa normatização.

De forma geral, todos os municípios da quarta colônia cumpriram as determinações impostas, contudo sugere-se que outros critérios sejam empregados para avaliar esses entes, principalmente levando em consideração as dificuldades locais, contribuindo, dessa forma, para um melhor planejamento estratégico municipal e para elaboração e efetivação de políticas públicas eficazes.

Após treze anos de implementação da LRF, é possível para a sociedade cobrar maior eficiência, controle, racionalidade e transparência de antigas práticas nocivas que contribuíam para o descrédito da administração pública em geral.

Quanto aos percentuais de despesas com pessoal do Poder Legislativo, verificou-se que todos os municípios analisados estão bem abaixo dos determinados pela lei, com isso, sugere-se, não estimular a elevação de forma desenfreada de tais despesas. Que tais municípios adotem uma postura reflexiva sobre um plano de ação de reestruturação e expansão de carreira de seus servidores que importe aumento de despesa, tendo em vista a melhoria contínua no gerenciamento de processos, interdependência nas repartições e políticas de valorização do servidor público municipal.

Conclui-se que as contribuições advindas da Lei de Responsabilidade Fiscal nos municípios da quarta colônia foram no sentido de enfatizar o efetivo controle dos recursos públicos a fim de aprimorar a gestão financeira e gerencial, tornando-as mais eficientes, otimizando resultados e equalizando contas públicas municipais como um todo.

A limitação para esse estudo está na inviabilidade de coletar dados no site do TCE referentes aos anos de 2000 e 2001, impossibilitando assim, a análise de doze anos, após a publicação da LRF, das despesas com pessoal nos municípios da quarta colônia. Ademais, não foi possível obter os dados relativos aos anos anteriores ao da publicação da lei, o que impediu a realização da análise comparativa com os anos posteriores a 2000, principalmente com relação ao erro de calibragem⁵. Embora esse não fosse o elemento central do estudo.

Para estudos futuros sugere-se uma investigação referente a renúncia de receita, efetiva arrecadação fiscal e cobrança da dívida ativa por parte dos entes analisados.

6 REFERÊNCIAS

ANGÉLICO, J. **Contabilidade Pública**. 8 Ed. São Paulo: Atlas, 1995.

BALEIRO, A. **Uma introdução à ciência das finanças**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/1992 a 66/2010, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas

5 Estabelecimento de limites de despesas com pessoal superior a realidade municipal, tais percentuais foram impostos tendo como referência a análise efetuada nos Estados.

Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/1994. – 33. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010.

BRASIL. **Lei complementar n. 101**, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília, 2000.

CONGRESSO CONTABILIDADE UFSC (2009). A evolução das despesas com pessoal em videira (SC) e sua observância aos limites desde a implantação da lei de responsabilidade fiscal. In: CONGRESSO DE CONTROLADORIA E FINANÇAS DA UFSC, Florianópolis. Anais eletrônicos... Florianópolis: UFSC. Disponível em: <<http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso/anais/3CCF/20090730200918.pdf>>. Acesso em: 5 Jul. 2013

CRUZ, F. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada: lei complementar n. 101**, de 04 de maio de 2000. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

CRUZ, F. A influência da limitação das despesas com pessoal na gestão pública municipal e um perfil comportamental dos municípios catarinenses. **Revista Pensar Contábil do Conselho Regional de Contabilidade**, Rio de Janeiro. v. 13, ago./out. 2002.

FEEDADOS. FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER, 2013. Índice de Desenvolvimento Socioeconômico. Disponível em: <<http://feedados.fee.tche.br/feedados/>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

FERREIRA, C. S. O. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. Recife: Nova Livraria, 2000.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2007.

LAKATOS, E. M; MARCONI, M. A. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINS, I. G. S.; NASCIMENTO, C. V. **Comentários a lei de responsabilidade fiscal**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MEIRELLES, H. L.. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo, 1998.

NASCIMENTO, E. R; DEBUS, I. **Entendendo a lei de responsabilidade fiscal**. Ministério da Fazenda, Brasília, 2002.

NOBREGA, M. **Lei de responsabilidade fiscal e leis orçamentárias**. São Paulo: Juarez de Oliveira. 2002.

NUNES, D. P. R. **Administração Pública e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Atlas, 2002.

OLIVEIRA, R. F. **Responsabilidade fiscal**. 2. ed. rev. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002.

PIRES, J. B. F. S. **Contabilidade pública**. 7. ed. Brasília: Franco & Fortes, 2002.

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055462.PDF>> Acesso em: 3 Jul. 2013.

RIGHI, J. V; BISOGNIN, E. L; TORRI, V. **Povoadores da Quarta Colônia: contribuições do imigrante italiano na Quarta Colônia Imperial de Silveira Martins**, Rio Grande do Sul – Brasil. Porto Alegre: Est. Editores, 2001.

ROGERS, P.; SENA, L. B. **Análise Agregada dos Municípios Mineiros de Grande Porte Quanto à Adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**. Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado pela Universidade Federal de Uberlândia – UFU- Brasil, 2007 p.108.

ROTEIROS INTEGRADOS DA QUARTA COLÔNIA. Disponível em: <http://www.rotaseroteiros.com.br/rotas/quarta_colonia/quarta_colonia.htm>. Acesso em: 10 dez. 2014.

SOUZA, P. C. R. Controle da Administração Pública. In: MOTTA, C. P. C. **Curso Prático de Direito Administrativo**. 2 ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

TOLEDO, F.; ROSSI, S. C. **Lei de Responsabilidade Fiscal, comentada artigo por artigo**. Manual básico para Contabilistas, Orçamentistas, Ordenadores de Despesas, procuradores das Prefeituras e Câmaras. São Paulo: NDJ, 2005.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Disponível em: <<http://www2.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/>> Acesso em: 5 jul. 2013.

VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. (Org.). **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

Classificação do CNPq: 6.02.02.01-7 Contabilidade e Finanças Públicas

Sheila de Oliveira Goulart

Mestranda em Gestão de Organizações Públicas na Universidade Federal de Santa Maria/UFSM
Endereço: Av. Roraima, nº 1000 – prédio 74C, sala 4303, Cidade Universitária – Santa Maria/RS - CEP 97105-900

Telefone: (55) 3220.9258

E-mail: sheilagoulart@ibest.com.br

Táisa Maria Rossato

Mestranda em Gestão de Organizações Públicas na Universidade Federal de Santa Maria/UFSM
Endereço: Av. Roraima, nº 1000 – prédio 74C, sala 4303, Cidade Universitária – Santa Maria/RS - CEP 97105-900

Telefone: (55) 3220.9258

E-mail: taisa@iffarroupilha.edu.br

Luis Felipe Dias Lopes

Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina/UFSC

Professor Associado 2 da Universidade Federal de Santa Maria/UFSM

Endereço: Av. Roraima, nº 1000 – prédio 74C, sala 4303, Cidade Universitária – Santa Maria/RS - CEP 97105-900

Telefone: (55) 3220.9258

E-mail: lflopes67@yahoo.com.br

Damiana Machado de Almeida

Doutoranda em Administração na Universidade Federal de Santa Maria/UFSM

Endereço: Av. Roraima, nº 1000 – prédio 74C, sala 4303, Cidade Universitária – Santa Maria/RS - CEP 97105-900

Telefone: (55) 3220.9258

E-mail: adm.damiana@gmail.com

Jonathan Saidelles Corrêa

Bacharel em Administração pela Faculdade Metodista de Santa Maria/ FAMES

Pesquisador na Universidade Federal de Santa Maria/UFSM

Endereço: Av. Roraima, nº 1000 – prédio 74C, sala 4303, Cidade Universitária – Santa Maria/RS - CEP 97105-900

Telefone: (55) 3220.9258

E-mail: jonathan.saidelles@gmail.com