



LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA ANÁLISE DO CONTROLE DOS GASTOS COM PESSOAL NA PREFEITURA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO – ES NO PERÍODO DE 2008 A 2016

Carina Aparecida Silva Rodrigues

Bacharel em Ciências Contábeis

Faculdade Venda Nova do Imigrante-ES

Endereço Av. Ângelo Altoé, 888, Venda Nova do Imigrante – ES 29375-000 – Brasil

Email: faranamariano@gmail.com

Farana De Oliveira Mariano

Mestre em Ciências Contábeis (FUCAPE)

Faculdade Venda Nova do Imigrante-ES

Endereço Av. Ângelo Altoé, 888, Venda Nova do Imigrante – ES 29375-000 – Brasil

Email: faranamariano@yahoo.com.br

Mônica De Oliveira Costa

Mestre em Ciências Contábeis (FUCAPE)

Faculdade Venda Nova do Imigrante-ES

Endereço Av. Ângelo Altoé, 888, Venda Nova do Imigrante – ES 29375-000 – Brasil

Email: coordenacaocont@faveni.edu.br

Weven Da Silva Viana Da Fonseca Feitosa

Mestre em Ciências Contábeis (FUCAPE)

Faculdade Venda Nova do Imigrante-ES

Endereço Av. Ângelo Altoé, 888, Venda Nova do Imigrante – ES 29375-000 – Brasil

Email: wevenfeitosa@gmail.com

Assuero Guerra De Moura

Mestre em Ciências Contábeis (FUCAPE)

Faculdade Venda Nova do Imigrante-ES

Endereço Av. Ângelo Altoé, 888, Venda Nova do Imigrante – ES 29375-000 – Brasil

Email: assuero.guerra@gmail.com

RESUMO: A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) surgiu da necessidade de regular as finanças públicas com maior responsabilidade, agindo como um mecanismo de controle de

Recebido em 05.06.2018. Publicado em 21.05.2019



Licensed under a Creative Commons Attribution 3.0 United States License

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA ANÁLISE DO CONTROLE DOS GASTOS COM PESSOAL NA PREFEITURA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO – ES NO PERÍODO DE 2008 A 2016

gastos, estabelecendo limites e regras com o objetivo de manter o equilíbrio das contas públicas. Desde sua promulgação em 4 de maio de 2000, o poder executivo tem tido certa dificuldade em se manter dentro dos limites impostos por ela. Nesse contexto, o objetivo do trabalho é definir as dificuldades enfrentadas pela Prefeitura de Conceição do Castelo – ES para cumprir os limites impostos pela LRF com gastos com pessoal e ainda assim manter seus servidores em seus postos de trabalho, com salários em dia. O trabalho foi realizado por meio de pesquisa bibliográfica, documentos como o RGF- Relatório de Gestão Fiscal, Folha de Pagamento, Arrecadação do Município e relatórios dos demonstrativos da Receita Corrente Líquida emitidos pela Prefeitura e também disponíveis no site do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, pesquisa descritiva e estudo de caso, onde será realizada uma entrevista com o Secretário de Finanças do município para saber quais as dificuldades enfrentadas pela prefeitura, quais medidas foram e estão sendo tomadas, e qual é a atual situação do município. Com esta pesquisa pode-se concluir que a Prefeitura de Conceição do Castelo tem trabalhado para estar sempre dentro dos limites impostos pela LRF, tomando medidas como redução de gratificações e comissões, não reajuste salarial em sua totalidade de anos anteriores dos servidores nem aumento de salário, medidas estas que deixou os servidores em sua maioria insatisfeitos, porém com salários em dia.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal. Despesa com Pessoal. Controle dos gastos públicos.

ABSTRACT: The Fiscal Responsibility Law (LRF) arose from the need to regulate public finances with greater responsibility, acting as a mechanism for controlling expenditures, establishing limits and rules with the objective of maintaining the balance of public accounts. Since its enactment on May 4, 2000, the executive branch has had some difficulty staying within the limits imposed by it. In this context, the objective of the work is to define the difficulties faced by the municipality of Conceição do Castelo - ES to meet the limits imposed by the LRF with personnel expenses and still maintain their servers in their jobs, with salaries in the day. The work was carried out through bibliographic research, documents such as the RGF - Fiscal Management Report, Payroll, Municipal Collection and Reports of the Net Current Income statements issued by the City Hall and also available on the website of the State Court of Accounts Espírito Santo, descriptive research and case study, where an interview will be held with the city's Finance Secretary to find out the difficulties faced by the city council, what measures have been and are being taken, and what is the current situation of the municipality. With this research it can be concluded that the City Hall of Conceição do Castelo has worked to be always within the limits imposed by the LRF, taking measures such as reduction of gratuities and commissions, no salary readjustment in its totality of previous years of the servers nor increase of salary , measures that left the servers mostly dissatisfied, but with salaries in day.

Keywords: Fiscal Responsibility Law. Personnel Expenses. Control of public expenditure.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil atualmente tem passado por um longo período de crise econômica, decorrente da falta de investimentos em infraestrutura, que tem levado o país a perder competitividade tanto no ambiente interno quanto no externo. Isso leva a uma, falta de credibilidade do

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA ANÁLISE DO CONTROLE DOS GASTOS
COM PESSOAL NA PREFEITURA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO – ES NO
PERÍODO DE 2008 A 2016**

governo, devido ao grande número de casos de corrupção; tudo decorrente da má gestão dos nossos atuais administradores, sem falar da crise política instalada no país. Isso faz com que muitos municípios que sobrevivem de repasses estaduais e federais tenham problemas em equilibrar suas contas, devido à perda de transferências, recessão da economia e por consequência disso à queda na arrecadação em todo país.

Neste cenário econômico atual, uma das maiores dificuldades para os gestores destes municípios é controlar os gastos com pessoal por ser tratar de uma despesa alta que compromete grande parte da arrecadação, mas de suma importância para o bom funcionamento da máquina pública e ainda fundamentando-se se nos limites impostos pela LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei Complementar nº 101, de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), dispõe sobre princípios básicos para uma ação planejada e eficaz, relativas às normas de finanças públicas. Entre seu aparato, destaca-se aos gastos com pessoal, visto que sempre foi considerado o vilão dos desperdícios públicos.

A LRF enfatiza o atendimento de suas normas quanto aos limites dos Gastos com Pessoal. De acordo com Silva (2010) é uma das leis mais importantes para a administração pública contemporânea, pois de forma prática fez com que os gestores pensassem na melhor forma de administrar esse gasto que é de suma importância para o bom funcionamento do setor público.

Diante deste contexto surgiu o seguinte questionamento: Quais as dificuldades enfrentadas pela Prefeitura de Conceição do Castelo – ES para cumprir os limites impostos pela LRF com gastos com pessoal e ainda assim manter seus servidores em seus postos de trabalho, com salários em dia?

Segundo Silva (2001) o objetivo da LRF nada mais é do que o estabelecimento de normas de finanças públicas, voltadas a implementar a responsabilidade na gestão fiscal dos mandatários dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, dos Tribunais de Contas e dos Ministérios Público, dos administradores de fundos e de entidades da administração indireta, logo, quaisquer ordenadores de despesas.

Assim o estudo tem por objetivo definir as dificuldades enfrentadas pela Prefeitura de Conceição do Castelo para cumprir os limites impostos pela LRF com despesa com pessoal e ainda assim manter seus servidores em seus postos de trabalho, com salários em dia.

É de grande importância levar ao conhecimento dos servidores da Prefeitura de Conceição do Castelo, e até mesmo da população em geral como a LRF atua no controle dos gastos públicos, quais seus objetivos e limitações. Tendo em vista que, muito se escuta falar dela, mas pouco se sabe dos seus objetivos.

Conceição do Castelo é um município da região serrana do estado do Espírito Santo. O município foi criado em 1963 desmembrando – se da cidade de Castelo. Com uma população estimada de pouca mais de 12.000 habitantes, sua economia baseia – se na Agroindústria e da cafeicultura.

A LRF torna-se um importante instrumento, pelo motivo de que a mesma ressalta a noção básica de que a atuação apropriada do setor público no desempenho de suas funções passa pela obtenção de finanças corretamente administradas, pois para que se tenha uma ação eficiente do setor público, algumas etapas são necessárias passando por uma aplicação adequada dos recursos, bem como por uma distribuição adequada dos bens públicos e essenciais para os segmentos mais carentes da população (LUQUE; SILVA, 2004, BLEIL et al., 2015).

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA ANÁLISE DO CONTROLE DOS GASTOS
COM PESSOAL NA PREFEITURA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO – ES NO
PERÍODO DE 2008 A 2016**

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 LEIS DE RESPONSABILIDADE FISCAL

No dia 04 de maio de 2017, a Lei Complementar nº 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), completou 17 anos de sua promulgação. Considerada como marco na administração pública, seu regramento está voltado ao planejamento e ajuste dos gastos públicos ao montante das receitas arrecadadas, evitando o endividamento e restaurando a capacidade de investimento do Estado e Municípios.

Os problemas político-econômicos enfrentados ao longo da década de 1990 foram determinantes para criação da LRF. As sucessivas crises no mercado financeiro internacional, o crescente endividamento do setor público, diante da impossibilidade de pagamento das dívidas interna e externa e os elevados índices de inflação, conduziram para criação de normas para disciplinar o ajuste fiscal, retirando do administrador público a plena liberdade que possuía para gastar ilimitadamente (ABRAHAM, 2015).

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece normas gerais de finanças públicas no âmbito nacional, regulamentado parcialmente, as matérias previstas nos artigos 163 e 169 da Constituição Federal, respeita a autonomia de cada ente Federativo, mas é válido para todos os poderes, de todas as esferas (Federal, Estadual e Municipal), conferindo tratamento isonômico a todos. Abrangem os poderes Legislativo, Executivo, Judiciário, Ministério Público, bem como respectivas administrações diretas, autarquias, fundos e empresas estatais que recebem do ente controlador recursos financeiros para pagamento de suas despesas de custeio, pessoal e capital (STF, 2017).

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe, conforme estabelecido no artigo 1º da LRF, a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Exige, pois, o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receitas, geração de despesas com pessoal, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em resto a pagar (SILVA; REIS, 2007).

A LRF foi criada com o objetivo de garantir o equilíbrio entre os recursos auferidos pelo Estado junto à sociedade e seus gastos, procura assegurar uma gestão responsável por meio da limitação de gastos de caráter continuado, sendo seu principal princípio a transparência, por meio do acesso as informações sobre os resultados obtidos no uso dos recursos públicos, através de publicações impressas ou eletrônicas (CASTRO et al., 2016).

É função dos Tribunais de Contas acompanharem a execução orçamentária e as despesas de seus jurisdicionados, por meio do monitoramento bimestral mediante o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), que proporciona a análise entre o que foi previsto na peça orçamentária e o que efetivamente foi arrecado e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), que abrange todas as informações necessárias à verificação do cumprimento das metas fiscais e dos limites que trata a LRF, em especial as despesas com pessoal.

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

É através dos relatórios gerados e disponibilizados a população pelos meios eletrônicos, é possível verificar como se encontra a prefeitura do seu município em relação às

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA ANÁLISE DO CONTROLE DOS GASTOS COM PESSOAL NA PREFEITURA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO – ES NO PERÍODO DE 2008 A 2016

despesas e receitas, e assim ter as informações de como estão sendo utilizados os recursos públicos (BLEIL et al., 2015).

Silva (2001) trata a LRF como um instrumento eficaz no auxílio aos governantes quanto à gerência dos recursos públicos, direcionados pelas regras claras e precisas, que deverão ser aplicadas por todos os gestores dos órgãos públicos. Portanto, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi instituída para estabelecer um código de conduta para os administradores públicos de todo o país, está pautado em padrões internacionais de boa governança, onde busca disciplinar a gestão dos recursos públicos e atribui maior responsabilidade aos gestores.

Segundo Seixas (2016), 59 municípios do Estado do Espírito Santo estão com dificuldades em manter a folha de pagamento. Dentre os 78 municípios capixabas, apenas 19 estão respeitando os limites impostos LRF no exercício de 2016.

2.2. PENALIDADES

De acordo com as normas, o Poder Executivo pode utilizar o montante de 54% (Limite máximo, Inciso III, alínea “b”, art. 20 - LRF) do montante da receita corrente líquida com gasto de pessoal. Contudo, ao atingir 90 % do total deste percentual (48,6%), conforme art. 59 da LRF, o município recebe um alerta do Tribunal de Contas. E se as despesas extrapolarem o limite prudencial de 95% deste percentual (51,3%), a LRF impõe a aplicação de medidas para conter as despesas com pessoa. E quando o Chefe do Poder em exercício não atender as limitações pode sofrer penalidades.

O descumprimento dos limites acarreta ao gestor público a responsabilização pelas suas práticas, a LRF prevê sacões de natureza institucional e individual, conforme quadro 1 a seguir:

Quadro 1: As penalidades que a LRF sobre os gestores.

LRF	PENALIDADES
Manter gastos com inativos e pensionistas acima do limite definido em lei (art. 18 a 20, art. 24, § 2º, art. 59, § 1º inciso IV, LRF).	Cassação de mandato (Decreto- Lei nº 201/1967, art. 4º inciso VII).
Ultrapassar o limite total com pessoal em cada período de apuração (art. 19 e 20, LRF).	Cassação de mandato (Decreto- Lei nº 201/1967, art. 4º inciso VII).
Expedir ato que provoque aumento da despesa com pessoal em desacordo com a lei (art. 21, LRF).	Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º).
Expedir ato que provoque aumento da despesa com pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão (art. 21, LRF).	Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º).
Deixar de adotar as medidas previstas na LRF, quando a despesa total com pessoal do respectivo Poder ou órgão exceder a 95 % do limite (art. 22, LRF).	Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º).
Não cumprir limite de despesa com pessoal em até dois anos, caso o Poder ou órgão tenha estado acima desse limite em 1999 (art. 70, LRF).	Cassação de mandato (Decreto- Lei nº 201/1967, art. 4º inciso VII).

Fonte: STN: Indicativos Fiscais e de Endividamentos (2004).

O gestor público que não cumprir os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal poderá ter seu mandato cassado e pode ter pena de reclusão de um a quatro anos.

2.2 CONTABILIDADE PÚBLICA

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA ANÁLISE DO CONTROLE DOS GASTOS COM PESSOAL NA PREFEITURA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO – ES NO PERÍODO DE 2008 A 2016

A Contabilidade Aplicada ao Setor Público é o ramo da ciência contábil que aplica, no processo gerador de informações, os Princípios de Contabilidade e as normas contábeis direcionados ao controle patrimonial de entidades do setor público. O objeto da Contabilidade pública é o patrimônio público, assim entendido como o conjunto de direitos e bens, tangíveis ou intangíveis, onerados ou não. Engloba ainda os direitos e bens adquiridos, produzidos, recebidos, mantidos ou utilizados pelas entidades do setor público (NBC, 2008).

O objetivo da contabilidade do setor público é fornecer aos usuários informações sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentária, econômica e física do patrimônio da entidade pública e suas mutações (NBC, 2008).

2.3 RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

A Receita Corrente Líquida (RCL) é um conceito importante para entender como funciona a Lei de Responsabilidade Fiscal, visto que ela é a base para todos os cálculos. Corresponde o somatório das receitas tributárias, de contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes. Dela são deduzidos:

A) Na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições para a previdência social do empregador incidente sobre prestação de serviço de terceiros e a contribuição à previdência feita pelo trabalhador e também às contribuições para o PIS (Programa de Integração Social);

B) Nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

C) Na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira entre diferentes sistemas de previdência.

A Receita Corrente Líquida é apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze meses anteriores, excluindo as duplicidades. Isto significa que a verificação da RCL ser da para o período de um ano, mas não necessariamente o ano civil e a sua apuração começarão no mesmo mês em que se estiver calculando (LEI COMPLEMENTAR n. 100/00, art.2, IV).

2.4 DESPESAS COM PESSOAL

A LRF abrange vários setores, porém a sua meta principal é a redução dos gastos com pessoal e em estabelecer limites no intuito de disciplinar à gestão dos recursos públicos. A despesa com pessoal é considerada o maior dispêndio dos recursos públicos, devido os Entes Federativos comprometer grande parte de suas receitas com folhas de pagamentos e os encargos sociais.

De acordo com Oliveira, Silva e Alexandre (2012) o crescimento da despesa maior que o da renda nacional durante o crescimento da economia reside na menor produtividade do setor público em relação ao setor privado, e também ressalta que o emprego de mão-de-obra no setor público é mais intenso.

Segundo Pires e Silva (2000), a Despesa com Pessoal é uma despesa obrigatória de caráter continuado. Os autores destacam que “as despesas com pessoal se sujeitam, também, às mesmas restrições à criação, ampliação e aperfeiçoamento da ação governamental e ao artigo 168 da Constituição Federal”, que diz que todas as despesas com pessoal deverão ser

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA ANÁLISE DO CONTROLE DOS GASTOS
COM PESSOAL NA PREFEITURA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO – ES NO
PERÍODO DE 2008 A 2016**

previamente autorizadas pela dotação orçamentária específica com autorização da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A Lei Complementar 101 de 2000, estabelece e define o principal conceito de despesa com pessoal, constante no artigo 18, sendo:

O somatório dos gastos do ente da federação com os ativos, e os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregados, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

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

No artigo 19, inciso 1º da LRF, estabelece o que não serão computadas as despesas:

- Despesas com indenizações por demissões de servidores ou empregados;
- Despesas relativas a incentivos a demissões voluntárias;
- Despesas decorrentes de decisão judicial e da competência de períodos anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;
- Despesas com inativos, ainda por intermédio de fundo específico, custeado por recursos provenientes.

O art. 18 também fala que os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se refere à substituição de servidores e empregados serão contabilizados como outras despesas de pessoal, pois não possui vínculo jurídico ou funcional com o poder público, dessa forma, tais funcionários não adentram no conceito de pessoal ativo.

2.5 OS LIMITES PARA DESPESAS COM PESSOAL

Segundo a LRF, as despesas com pessoal serão: as decorrentes de pagamento dos servidores públicos ativos (civis e militares) independente do vínculo com a administração, de servidores inativos, beneficiários de pensão civil e dos ocupantes de cargos eletivos, funções ou empregos, civis, militares e membros do poder.

A despesa total com pessoal será apurada somando-se a despesa realizada no mês em referência com as despesas dos onze meses imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência e não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, conforme dispõem a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu art. 19: Pode-se observar os limites com pessoal estabelecidos pela LRF no artigo 19:

Art. 19 Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminada:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

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

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

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA ANÁLISE DO CONTROLE DOS GASTOS
COM PESSOAL NA PREFEITURA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO – ES NO
PERÍODO DE 2008 A 2016**

No que tange na esfera municipal, do inciso III do artigo 20 da LRF, apresenta a seguinte repartição: 6% (seis por cento) para o legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Município, quando houver e 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

Conforme artigo 22 parágrafo único da referida lei, quando a despesa total com pessoal exceder a 95% (Noventa e cinco por cento) do limite, o Poder ou órgão fica impedido de praticar uma série de atos, tais como:

- Concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou determinação legal ou contratual;
- 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 horas extras.

Se a despesa com pessoal ultrapassar os limites fixados sem prejuízos das medidas acima, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se as providências de redução em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e exoneração dos servidores não estáveis e, ainda, se essas medidas não forem suficientes, o servidor estável poderá perder o cargo.

Não alcançada à redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá: receber transferências voluntárias; obter garantia direta ou indireta, de outro ente; contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

Compete o Poder Legislativo, diretamente ou com auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizar o cumprimento das normas da LRF, com ênfase no que se refere o montante da despesa com pessoal ultrapassar 90% do limite.

No caso das prefeituras, quando o executivo atinge 48,60 % com pessoal, o alerta é emitido para chamar atenção dos gestores de que os limites prudenciais e máximos estão próximos de serem extrapolados, nesse estágio não há uma consequência direta.

3 METODOLOGIA

A metodologia é um conjunto de métodos que são essenciais para validar as pesquisas e seus resultados, pelo quais se rege uma investigação científica, para esclarecer ou explicar melhor um conceito, uma prática, um estudo, sendo o método o procedimento indicado que determina a realização de determinados objetivos (OLIVEIRA, 2011).

O objetivo deste trabalho é mostrar o que a Prefeitura de Conceição do Castelo fez e faz para se manter dentro dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal com as Despesas com Pessoal.

Sendo assim trata-se de uma pesquisa bibliográfica, pois de acordo com Marconi e Lakatos (2005) a pesquisa bibliográfica abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao estudo e com finalidade de colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que já foi dito sobre determinado assunto.

A pesquisa caracteriza-se também como documental, para a elaboração dos gráficos, utilizando documentos como o RGF- Relatório de Gestão Fiscal, Folha de Pagamento, Arrecadação do Município e relatórios dos demonstrativos da Receita Corrente Líquida

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA ANÁLISE DO CONTROLE DOS GASTOS
COM PESSOAL NA PREFEITURA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO – ES NO
PERÍODO DE 2008 A 2016**

emitidos pela Prefeitura e também disponíveis no site do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

O trabalho também se classifica como uma pesquisa descritiva, pois de acordo com Gil (2008), as pesquisas descritivas possuem como objetivo a descrição das características de uma população, fenômeno ou de uma experiência. Uma vez que o trabalho descreve como a prefeitura fez para ficar dentro do limite imposto pela LRF.

Quanto à técnica se classifica como um estudo de caso, que para Gil (2010) é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado, tarefa praticamente impossível mediante os outros tipos de delineamentos considerados.

Sendo assim o estudo foi realizado na prefeitura de Conceição de Castelo. Nessa pesquisa foi realizada uma entrevista estruturada com o ex-secretário de Finanças da Prefeitura de Conceição do Castelo o Sr. Clécio Eduardo Viana que esteve à frente da secretaria no período de 2009 a 2016. O período foi escolhido por ser tratar do período de gestão do secretário entrevistado, e por ser mandatos de prefeitos diferentes.

. Os dados foram coletados por meio de uma entrevista composta de perguntas já prefixadas visando obter respostas sobre o tema proposto.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O objetivo do estudo foi definir as dificuldades enfrentadas pela prefeitura de Conceição do Castelo/ES para cumprir os limites impostos pela LRF com despesa com pessoal e ainda assim conseguir manter seus funcionários em seus postos de trabalho.

Para isso foi realizada uma entrevista com o Sr. Clécio Eduardo Viana, Ex-secretário de Finanças do Município, e atualmente Controlador Interno da Prefeitura. Graduado em Administração, Ciências Contábil e Pós-graduado em Gestão Pública Municipal, ficou à frente da Secretaria no período de 06 de abril de 2009 a 31 de dezembro de 2016.

A entrevista iniciou-se perguntando sobre como foi a implantação da LRF na prefeitura de Conceição do Castelo, e o que mudou após sua implantação, o ex-secretário respondeu que após a implantação da LRF houve o controle dos gastos em forma geral (proibindo deixar dívidas), foi limitado a despesa com pessoal (o que inibe as contratações desenfreadas), e passou a ter a responsabilização do gestor pelos atos, sob riscos de penalidades e improbidades.

Conforme afirma Pires (2001) a LRF se apresenta como o mais avançado recurso para a solução dos problemas na área de finanças públicas.

Assim pode-se perceber a preocupação da gestão em manter os gastos em dia e evitar contratações desnecessárias.

Foi questionado ao ex-secretário sobre o número de funcionários da prefeitura, e se esse número é o suficiente para atender as demandas da mesma, assim o entrevistado esclareceu que atualmente, o município possui em seu quadro de funcionários 570 servidores num total geral, e ainda apontou que a maior deficiência é na área técnica e o número de servidores ainda não é suficiente para atender as demandas.

Ao ser questionado sobre quais eram as dificuldades enfrentadas pela Prefeitura para não ultrapassar os limites com despesa com pessoal, uma vez que há a necessidade de contratação, foi respondido que a falta de aplicação, por lei, da revisão geral, a não reposição

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA ANÁLISE DO CONTROLE DOS GASTOS
COM PESSOAL NA PREFEITURA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO – ES NO
PERÍODO DE 2008 A 2016**

de pessoas em cargos necessários, e a queda da arrecadação devido à crise econômica dos últimos anos (recessão econômica), foram uma das dificuldades enfrentadas.

O município de Conceição do Castelo é um município que sobrevive de repasses federais e estaduais, com a crise econômica e política no Brasil dos últimos anos, os repasses tantos federais como estaduais, tiveram uma redução significativa.

Quando perguntado sobre qual era o cenário econômico em 2009, quando houve uma brusca queda na Receita Corrente Líquida (RCL) e que teve como consequência a elevação do percentual do limite das despesas com pessoal e o que teria ocasionado esta queda, foi respondido que a crise imobiliária dos Estados Unidos em 2008 foi um dos motivos da queda da RCL, com isso o setor de exportação ficou prejudicado e que essa crise ficou conhecida como a “Bolha Imobiliária”.

Segundo Nardes (2008) a partir do último quadrimestre de 2008, mais especificamente, a partir do mês de setembro, o país começou a sentir o impacto da crise econômica mundial. Os efeitos apareceram na retração da atividade produtiva, na redução das ofertas de emprego (devido a restrições monetárias a que as empresas foram submetidas). Diante disso, o governo brasileiro implementou várias medidas para diminuir os efeitos da crise no país.

Em 2009 o cenário econômico não favorecia muito, porém em 2012 houve uma melhoria, assim foi perguntado sobre os motivos da elevação da Receita Corrente Líquida no ano de 2012 e as medidas tomadas para conter o índice da folha de pagamento, o ex-secretário explicou que o índice não foi o problema em 2012. A questão deste ano foi o fluxo de caixa, despesas em geral altas diante da arrecadação, na escolha de quem iria receber, os servidores foram os primeiros, mas os outros compromissos não foram honrados. Nesse ano também foi dado a Revisão Salarial Geral Anual de 6,08%, Aumento de Salário de 4% e Aumento do Piso Salarial do Magistério de 22%.

A revisão anual tem por alvo a reposição da variação inflacionária que corroeu o poder aquisitivo da remuneração, e deve ter a iniciativa privada do chefe do poder executivo e envolver todos os servidores públicos, sempre na mesma data e sem distinção de índices (BARBOSA, 2014).

Em 2015 a Receita Corrente Líquida teve novamente uma queda, quando perguntado quais medidas foram tomadas, foi respondido que para manter os empregos não foi aplicada a revisão geral anual e houve redução de gratificações, salários dos cargos comissionados.

A revisão geral anual implica tão-somente reposição do poder aquisitivo com a manutenção do valor inicial da remuneração ou subsídio, ou seja, representa a atualização monetária dos valores recebidos.

Quando indagado sobre quais medidas foram tomadas para não haver aumento dos gastos com pessoal no final do mandato dos respectivos prefeitos em exercício no ano de 2013 e 2016, foi respondido que município manteve o mesmo quadro de pessoal do início do exercício nos dois períodos.

O artigo 21 parágrafo único da LRF determina que seja proibido o aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo órgão público.

Devido aos períodos que o país passa por crises, foi perguntado sobre quais eram os outros meios de aumentar a Receita Corrente Líquida além dos repasses federais e estaduais, foi então respondido que algumas das opções são: aumentara Receita Tributária Própria, através de atualização do parque imobiliário (IPTU), fiscalização das empresas de prestação de serviços (ISSQN) e aumento do índice do ICMS/IPM.

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA ANÁLISE DO CONTROLE DOS GASTOS COM PESSOAL NA PREFEITURA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO – ES NO PERÍODO DE 2008 A 2016

O objetivo da Receita Corrente Líquida é servir de parâmetro para o montante da reserva de contingência e para os limites da despesa total com pessoal, da dívida consolidada líquida, das operações de crédito, do serviço da dívida, das operações de crédito por antecipação da receita orçamentária e das garantias do ente da Federação.

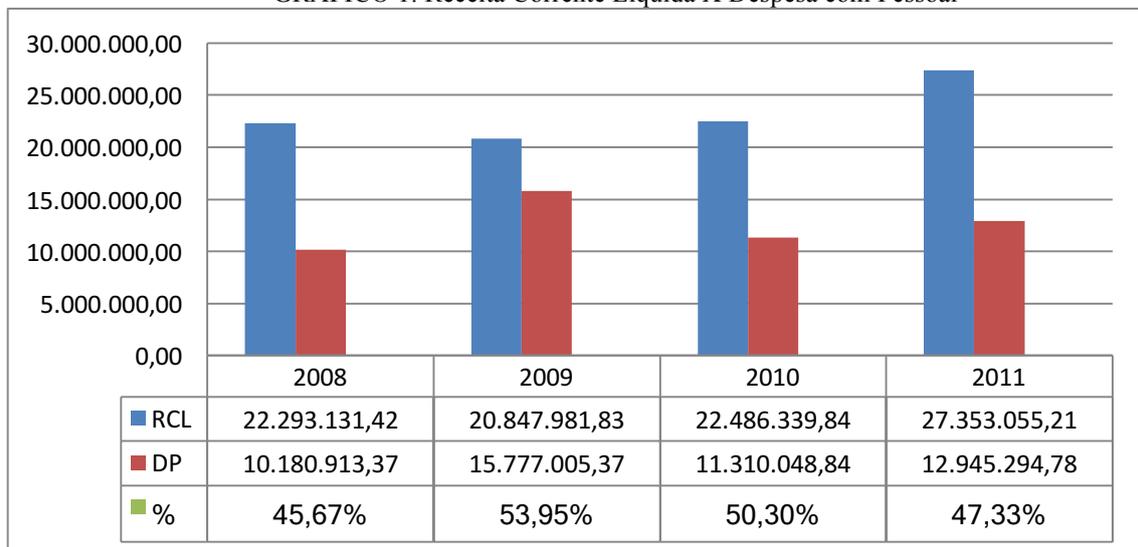
Quando questionado sobre qual era a situação da Prefeitura no final do mandato do atual prefeito no ano de 2016 em se tratando dos gastos com folha de pagamento, o ex-secretário informou que a Prefeitura estava abaixo do limite máximo que é 54%, porém, acima do limite prudencial 51,30%.

Quando houver a extrapolação de 95% do limite de 54% da Receita Corrente Líquida (RCL) com despesas de pessoal, o poder Executivo municipal deverá reduzir em, pelo menos, 20% os gastos com comissionados e funções de confiança. Caso não seja suficiente para voltar ao limite, o município deverá exonerar os servidores não estáveis.

Sobre o que a Prefeitura tem feito de concreto para manter os salários dos funcionários em dia e no limite que a LRF solicita e se essas medidas têm surtido efeitos positivos ou negativos, foi explanado que tem sido feito o controle dos gastos de forma geral para manter um fluxo de caixa satisfatório, não foi dada a revisão geral anual na totalidade em anos anteriores, o que tem deixado o servidor insatisfeito, bem como a falta do aumento de salário, foi respondido também que o cenário do município em relação a despesa com pessoal está sempre em alerta para não extrapolar os limites, essas medidas não resolvem o problema definitivamente e que está e, andamento possíveis terceirizações para reduzir o quadro de servidores e consequentemente poderá ter aumento de salário.

O art. 18 da LRF. § 1º fala que os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra a que se referem a substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”, a partir da vigência da lei.

GRÁFICO 1: Receita Corrente Líquida X Despesa com Pessoal



Fonte: Portal Tribunal de Contas do ES (2017).

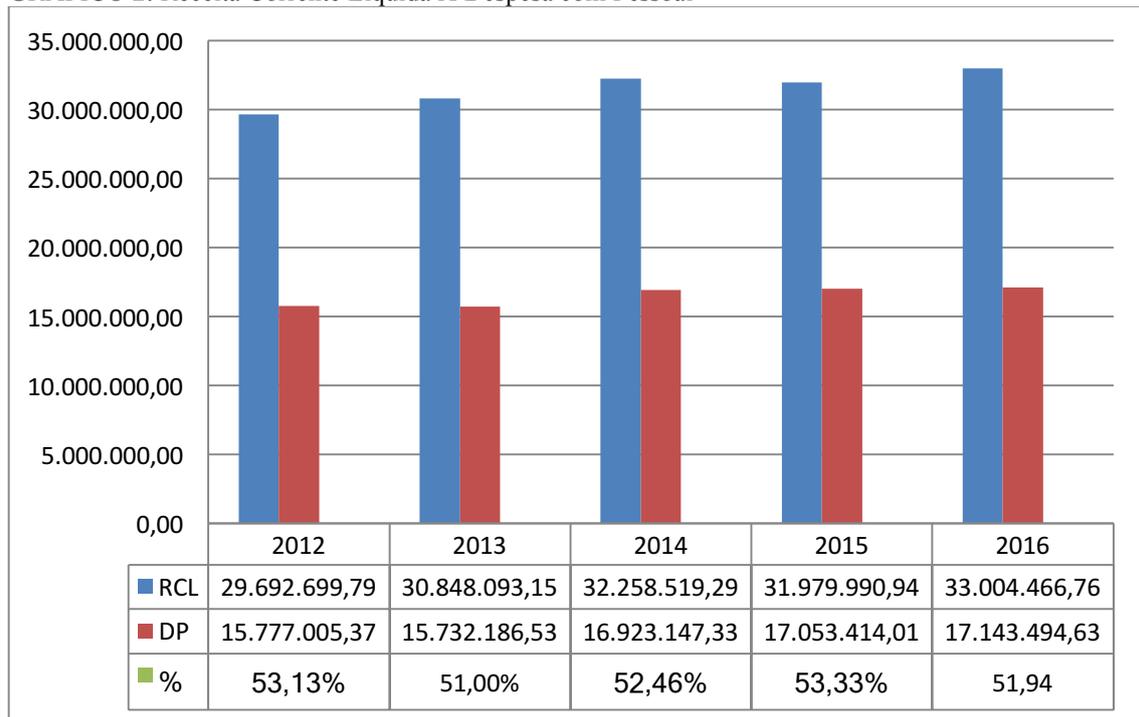
O gráfico1 mostra a evolução da despesa com pessoal em relação a receita corrente líquida entre os anos de 2008 a 2009. Pode-se observar que no ano de 2009, ano seguinte a crise dos Estados Unidos houve um aumento muito grande na despesa com pessoal, chegando

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA ANÁLISE DO CONTROLE DOS GASTOS COM PESSOAL NA PREFEITURA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO – ES NO PERÍODO DE 2008 A 2016

basicamente ao limite máximo permitido pela LRF de 54%. Foi um período em que a economia brasileira estava sentindo os efeitos da crise americana, uma vez que muitos setores como o da exportação estavam prejudicados.

No ano de 2010 e 2011 a despesa com pessoal voltou a estabilizar, pode-se observar também que no ano de 2011 teve um aumento significativo da receita corrente líquida, o que fez com que o percentual da despesa com pessoal caísse abaixo do limite prudencial que é de 51.3%, limite este que serve como um alerta para os municípios.

GRÁFICO 2: Receita Corrente Líquida X Despesa com Pessoal



Fonte: Portal Tribunal de Contas do ES2017

No gráfico 2 pode-se notar a evolução da despesa com pessoal em relação a receita corrente líquida entre 2012 a 2016. Observa-se que em 2012 a despesa com pessoal ultrapassou o limite prudencial estipulado pela LRF de 51.3%.

Conforme informações em entrevista ao ex-secretário o índice da folha de pagamento não foi o problema, o que ocasionou o aumento dos gastos foi a alta nas despesas diante da baixa arrecadação e que em 2012 também foi feita a revisão geral anual dos servidores em 6,08%, foi dado o aumento de salário de 4% e aumento do piso salarial do magistério em 22%, ocorrendo assim um aumento significativo na despesa com pessoal.

No ano de 2013 e 2014 o município permaneceu acima do limite prudencial mesmo com o aumento da receita corrente líquida.

Em 2015 houve novamente uma queda da receita e observa-se que o percentual da despesa com pessoal ficou pouco abaixo dos 54% permitidos pela LRF. Conforme foi dito em entrevista pelo secretário, para manter os empregos nesse ano a prefeitura teve que tomar algumas medidas como: não aplicar a revisão geral anual, reduziu gratificações e salário dos cargos comissionados.

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA ANÁLISE DO CONTROLE DOS GASTOS
COM PESSOAL NA PREFEITURA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO – ES NO
PERÍODO DE 2008 A 2016**

No final de mandato em 2016 a receita aumentou, porém com as despesas comuns de fim do ano como rescisões de contratos, a despesa com pessoal ficou tão alta quanto em 2015, ficando assim acima do limite prudencial.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo demonstrar as dificuldades que a Prefeitura de Conceição do Castelo tem passado desde a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal no que diz respeito a despesa com pessoal, para isso foi analisado os dados que a Prefeitura informa para o Tribunal de Contas do ES, através do Portal de Transparência e foi realizada também uma entrevista com o ex-secretário de Finanças do município.

É de grande importância levar ao conhecimento dos servidores da Prefeitura de Conceição do Castelo, e até mesmo da população em geral como a LRF atua no controle dos gastos públicos, quais seus objetivos e limitações, tendo em vista que, muito se escuta falar dela, mas poucos sabem dos seus objetivos.

Para Santos (2009) Um dos pontos importantes da nova LRF é a transparência, o controle e fiscalização, assim permitem que a população tenha acesso as finanças públicas, a transparência concede a população o direito a participação em audiências públicas, tanto na elaboração como no curso da execução dos planos, da Lei de Diretrizes Orçamentária e dos Orçamentos.

A LRF foi criada com o objetivo de controlar os gastos públicos, dar limites as despesas públicas, e conforme se pode observar por meio da análise dos gráficos e da entrevista com o ex-secretário, a Prefeitura de Conceição do Castelo ultrapassou o limite prudencial (limite de alerta), de 51.3%, como por exemplo, no ano de 2009, 2012, 2014 e 2015, porém nunca chegou ao limite máximo de 54% estipulado pela LRF.

Alguma das dificuldades da prefeitura para se manter dentro dos limites foi à falta de aplicação, por lei, da revisão geral, a não reposição de pessoas em cargos necessários, e a queda da arrecadação devido à crise econômica dos últimos anos (recessão econômica).

Conforme foi dito pelo ex. secretário a prefeitura tem feito o controle dos gastos de forma geral para manter um fluxo de caixa satisfatório, não deu a revisão geral anual na totalidade de anos anteriores, não deu o aumento de salário, foi respondido também que o cenário do município em relação a despesa com pessoal está sempre em alerta para não extrapolar os limites, essas medidas não resolvem o problema definitivamente e que está e, andamento possíveis terceirizações para reduzir o quadro de servidores e conseqüentemente poderá ter aumento de salário.

Se levamos em consideração que o município de Conceição do Castelo é um município pequeno que tem pouca receita própria que depende de repasses financeiros estaduais e federais, pode-se concluir que, a Prefeitura tem trabalhado para estar sempre dentro dos limites impostos pela LRF, e por consequência disso teve que tomar decisões como redução de gratificações e comissões, não reajuste salarial em sua totalidade de anos anteriores dos servidores nem aumento de salário, tendo deixado os servidores um tanto que insatisfeitos, como afirma o ex-secretário, e nem reposição de funcionários em lugares necessários, com isso a prefeitura tem conseguindo ficar dentro dos limites apesar da queda da Receita Corrente Líquida em 2012 e 2015.

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA ANÁLISE DO CONTROLE DOS GASTOS COM PESSOAL NA PREFEITURA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO – ES NO PERÍODO DE 2008 A 2016

REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, Marcus. **Os 15 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal**. GenJurídico. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2015/06/24/os-15-anos-da-lei-de-responsabilidade-fiscal>>.
- BLEIL, Claudécir; GIOACOMIN, Juciléia; FASSINA, Paulo Henrique. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UM ESTUDO E AVALIAÇÃO DOS GASTOS COM PESSOAL NAS PREFEITURAS DA MICRORREGIÃO DE GETÚLIO VARGAS-RS, NO PERÍODO DE 2009 A 2013. Xv Convenção de Contabilidade do Rio Grande do Sul. 2015.
- BRASIL.NBC (2008). Normas Brasileiras De Contabilidade para o Setor Público. Brasília: 2008, disponível em: <<http://internet.sefaz.es.gov.br/contas/contabilidade/orientacaoContabil/arquivos/normasbrasileirasdecontabilidadeaplicadasaosetorpublicoalteracoes.pdf>>. Acesso em 25 de setembro de 2016.
- BRASIL.TCE/ RS. A Iniciativa da Lei de Revisão Geral Anual é de Competência de cada Poder. Contas Públicas, disponível em: <<http://contaspublicas.org/2011/09/tcers-a-iniciativa-da-lei-de-revisao-geral-anual-e-de-competencia-de-cada-poder>>. Acesso em 05 de junho de 2017.
- BARBOSA, Robson. Diferença entre revisão geral anual e reajuste remuneratório. Blog Servidor Legal, disponível em: <<http://www.blogservidorlegal.com.br/diferenca-entre-revisao-geral-anual-e-reajuste-remuneratorio>>. Acesso em 05 de junho de 2017.
- BRASIL. TCE/PR. Município deve exonerar servidores se extrapolar limite de despesas com pessoal, disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/noticias/municipio-deve-exonerar-servidores-se-extrapolar-limite-de-despesas-com-pessoal/3375/N>>. Acesso em 06 de junho de 2017.
- BRASIL. Lei Complementar (2000). Lei de Responsabilidade Fiscal. Planalto, Brasília: 2000, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 25 de setembro 2016.
- CONVENÇÃO DE CONTABILIDADE DO RIO GRANDE DO SUL. XV, 26 a 28 de agosto de 2015. Bento Gonçalves-RS. **Lei De Responsabilidade Fiscal: um estudo e avaliação dos gastos com pessoal nas Prefeituras da microrregião de Getúlio Vargas-RS no período de 2009a 2013**.
- CASTRO et al., 2016. **A Lei De Responsabilidade Fiscal e o Princípio Da Transparência**. *Simpósio de TCC e Seminário de IC, 2016 / 1º*. Entenda como a crise econômica afeta o Brasil. O Globo, disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/entenda-como-crise-economica-afeta-brasil-3830959>>. Acesso em 25 de setembro de 2016.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- JACINTO, Edson. **O município na lei de responsabilidade fiscal**, Leme: Editora de Direito, 2001.

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA ANÁLISE DO CONTROLE DOS GASTOS COM PESSOAL NA PREFEITURA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO – ES NO PERÍODO DE 2008 A 2016

- LAKATUS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório publicações e trabalhos científicos**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- LUQUE, C. A.; SILVA, V. M. A Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal: combatendo falhas de governo à brasileira. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 24, n. 3 (95), p. 404-421, jul.-set. 2004.
- OLIVEIRA, Maxwell Ferreira de. **Metodologia científica: um manual para a realização de pesquisas em Administração** - Manual (pós-graduação) – Universidade Federal de Goiás. Catalão: UFG, 2011.
- PIRES, João Batista Fortes de Souza. **Contabilidade Pública – Orçamento Público Lei de Responsabilidade Fiscal** – Teoria e Prática. Brasília: Franco e Forte, 2001.
- Rosa, Maria Berenice. **Contabilidade para o setor público**. 1 ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- SILVA ; REIS. **A Eficiência e Eficácia Da Lei De Responsabilidade Fiscal: Promovendo a Mudança Na Cultura Fiscal Do País**. Monografia. 4p. São José dos Campos – SP. Faculdade de Ciências Contábeis Aplicadas.
- SEIXAS, Beatriz. Dificuldade para Manter a Folha em 59 Municípios. *A Gazeta*, disponível em: <http://www.gazetaonline.com.br/_conteudo/2016/11/noticias/politica/3995253-dificuldade-para-manter-a-folha-em-59-municipios.html> Acesso em 11 de novembro. 2016
- SANTOS, Franciele. Lei De Responsabilidade Fiscal e Orçamento Público. *Web Artigos*, disponível em: <<http://www.webartigos.com/artigos/lei-de-responsabilidade-fiscal-e-orcamento-publico/29286/>>
- SILVA, D.S. O contador, o gestor público, a fraude e a corrupção no Brasil. **Revista Trevisan**, São Paulo, ano XIV, p.36-37, 2001.
- SILVA, D.S.; João, B. F.S; Luiz. W al (Coord.). **LRF fácil: Guia contábil da Lei de Responsabilidade Fiscal (Para aplicação nos municípios)**. 4.ead.rev.atual. Brasília: Conselho Federal de Contabilidade; São Paulo: Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, 2001. Disponível em: http://www.geocities.ws/cpminformatica/contabilidade/LRF_CFC.pdf. Acesso em 27 de Setembro de 2016.
- TESOURO NACIONAL. Receita Corrente Líquida, disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/receita-corrente-liquida>>. Acesso em 06 de junho de 2017.
- TRIBUNAL DE CONTAS - ES. Relatório de Gestão Fiscal. Espírito Santo, 2017. Disponível em: <http://sisaudweb.tce.es.gov.br/>.
- WILGES, José. **Finanças Públicas: Orçamento Direito Financeiro: para cursos e concursos**. 2.ed. Porto Alegre: AGE, 2006.