

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E FINANÇAS PÚBLICAS: IMPACTOS
SOBRE DESPESAS COM PESSOAL NOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL
ENTRE OS ANOS DE 2000 E 2015**

Jean Alexandre Pezzini

Contabilista na Área de Gestão, Bacharel em Ciências Contábeis, Contador do Poder Legislativo de São Vicente do Sul, Conselheiro Administrativo do Fundo de Aposentadoria dos Servidores Públicos de São Vicente do Sul e Pós-graduado em MBA em Administração Pública e Gerência de Cidades.

e-mail: j_pezzini@hotmail.com

RESUMO: O objetivo do presente trabalho é verificar o real impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sobre as finanças públicas municipais gaúchas. A lei estabelece limites de dispêndio financeiro por meio da relação de gastos com pessoal dividido pela receita corrente líquida (RCL), a qual deve ser inferior a 60% no caso dos municípios sendo 54% para o Poder Executivo e 6% para o Poder Legislativo. Para essa análise foram adotadas duas medidas de posição estatística: Distribuição de Frequência e Média Aritmética, com base em dados extraídos diretamente do site do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (TCE-RS) sendo classificadas as cidades por estimativa de habitantes, assim tornando uma pesquisa tanto qualitativa como quantitativa, nos quais se comparou o comportamento dos municípios gaúchos no tocante às suas políticas de gastos, individualmente dos Poderes Executivo e Legislativo respectivamente. O período de análise em questão refere-se aos anos 2000 até 2015, sendo verificados os 497 municípios gaúchos. De início pode se perceber que os limites imposto encontrava-se um tanto quanto distante da realidade do Estado do Rio Grande do Sul (RS), porque em pouco tempo a maior parte dos municípios que estavam com suas despesas superiores ao limite aplicado pelo novo diploma se adequaram, desta forma demonstrando que a baliza estabelecida foi muito acima da média encontrada pela grande maioria das cidade, assim sugerindo um erro de calibragem, lembrando que um dos seus critérios era evitar o aumento sem necessidade dos gastos com pessoal conforme está disposto em seu artigo 71, os resultados obtidos demonstra que além de os municípios que estavam acima do limite máximo se ajustaram, no decorrer destes 15 anos de vigência da Lei Complementar 101/2000 os municípios que estavam muito abaixo do limite sugerido foram gradativamente aumentando as suas despesa com Gastos Totais com Pessoal e migrando para próximo do limite prudencial estabelecido pela lei, salientando que 93,15% dos municípios abrangidos por esta análise possuem 50.000 habitantes ou menos e destes 80,18% das prefeituras durante a vigência desta lei não excederam os 54%, porém os municípios com população maior já não enfrentam a mesma realidade, porque 44,19% já excederam em algum momento da vigência da LRF os limite considerado como máximo para a referida despesa. De outro lado vem o fato do Poder Legislativo que a partir do ano de 2002 todas as Câmara Municipais mantiveram seus Gastos Totais com Pessoal abaixo do limite para emissão de alerta pelo Tribunal de Contas do Estado.

Palavras-Chave: Lei de Responsabilidade Fiscal. Municípios Gaúchos. Despesa com Pessoal.

ABSTRACT: The aim of this study is to assess the real impact of the Fiscal Responsibility Law (FRL) on public finances of municipalities gaúcho. The law establishes limits of financial expenditure by the ratio of personnel expenses divided by net current revenue (RCL), which must be less than 60% for municipalities and 54% to the Executive Power and 6% to the Legislative Power. For this analysis were adopted two measures of statistical position: Frequency Distribution and Arithmetic, based on data extracted directly from the Court of Auditors' site of Rio Grande do Sul (TCE-RS) and classified the cities estimate of inhabitants, so making both a qualitative and quantitative research, in which we compared the behavior of cities in the state with regard to its political spending, individually the executive power and legislative branches respectively. The period of analysis in question refers to the years 2000 to 2015 and checked the 497 cities in the state. Initially can be seen that the limits imposed found itself somewhat away from the Rio Grande do Sul state reality (RS), because in a short time most of the counties that had their expenses above the limit applied by the new diploma are suited, thus demonstrating that the established goal was well above the average found by the vast majority of the city, thus suggesting a calibration error, noting that one of the criteria was to avoid increasing unnecessarily in personnel expenses as is provided for in its Article 71, the results show that in addition to the counties that were above the ceiling set in the course of these 15 years of the Complementary Law 101/2000 counties that were well below the suggested threshold were gradually increasing their spending Total spending on staff and moving to close the

prudential limit established by the law, noting that 93.15% of the counties covered by this analysis have 50,000 or less, and of these 80.18% of the counties during the term of this law did not exceed 54% but the counties with the highest population no longer face the same reality, because 44.19% already exceeded at any time during the term of the LRF limit as the maximum for that expense. On the other hand is the fact that the Legislature from 2002 all Municipal Hall kept their Total Expenses Personnel below the limit for alert issued by the State Court of Auditors.

Keywords: Fiscal Responsibility Law. Municipalities Gauchos. Expenses Personnel.

1 INTRODUÇÃO

A Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal foi elaborada no intuito de estabelecer normas de finanças públicas voltadas à responsabilização do gestor público, estando pautada em quatro princípios básicos: planejamento, controle, responsabilidade e transparência, assim buscando o equilíbrio do orçamento público. Acredita-se que ao atingir um equilíbrio permanente das contas públicas, haverá melhores condições para o crescimento sustentável dos entes da federação.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) proporciona em apenas um instrumento legal a união dos principais avanços conquistados no processo de mudança do regime fiscal no Brasil nas últimas décadas. Estabelecendo-se como o código de boas condutas fiscais, a LRF é aplicável a todos os entes da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e em todos os seus poderes. Assim administração direta, indireta, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes que recebam recursos fiscais para custeio ou investimentos devem cumprir a LRF, bem como todos aqueles que exercem cargo, emprego ou função pública, independentemente do nível hierárquico (NUNES, NUNES, 2003).

Essa lei mudou a cultura dentro da administração pública, de tal forma que trouxe para os Tribunais de Contas e Poder Legislativo em geral uma diversidade de obrigações que devem ser exigidas dos gestores públicos, estabelecendo rígidas punições para os que não as cumprirem. Tais obrigações visam à transparência das ações e facilitam a avaliação dos resultados obtidos pelos gestores.

Os gastos de recursos públicos com o pagamento das despesas com pessoal também se tornam relevantes, por serem estas despesas as que mais despertam atenção em razão da sua representatividade perante a realização dos gastos totais dos Entes públicos (SOARES, 2013).

Antes da implantação do Plano Real, em 1994 o país estava sobre a influência da alta inflação. Com isso era camuflada a verdadeira situação das finanças públicas, forçando um equilíbrio fictício. Porém, após a implantação do referido plano econômico, o Governo já

começou a se preocupar com o excesso de gastos com pessoal de tal forma que elaborou a Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995, conhecida como Lei Camata. No mesmo sentido, foi publicada a Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999, conhecida como Lei Camata II, onde ambas estavam em conformidade com o art. 169 da Constituição Federal. Contudo, a LRF trouxe maior detalhamento dos controles que devem ser adotados com relação aos gastos com pessoal.

Uma das principais inovações que surgiu com a LRF foi o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) que demonstra a apuração da Receita Corrente Líquida, a Despesa com Pessoal, a Dívida Consolidada Líquida, as Garantias e Contragarantias de Valores, as Operações de Créditos e Restos a Pagar.

No parágrafo primeiro de seu artigo 1º, a LRF, institui que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios. Essas ações evitam que as imperfeições afetem o equilíbrio das contas públicas, através do cumprimento de metas entre receitas e despesas, bem como os limites de dispêndio com pessoal (BRASIL, 2000).

Diferente de tentativas anteriores para limitação de gastos públicos e corroborando com a Lei 4320/64, a Lei Complementar 101/00 envolve o planejamento governamental via orçamento, através da criação do Planejamento Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA, ressaltando que esta última prevê punição para os gestores que não atendam suas disposições.

Nesta direção, a LRF inovou no controle e gestão do setor público, impondo maiores responsabilidades aos gestores, estabelecendo limites com gastos dos recursos públicos, em especial aos relacionados à despesa com pessoal. No art. 18 desta lei a Despesa Total com pessoal – DTP é definida como sendo a soma de todas as espécies remuneratórias gastas com servidores ativos, inativos e pensionistas. Já em seu art. 19 são estipulados os limites máximos para gastos com pessoal para os entes públicos, os quais correspondem a 50% da Receita corrente Líquida para União e 60% da RCL para os Estados e Municípios (BRASIL, 2000).

No decorrer deste artigo, são analisados os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as finanças públicas dos municípios gaúchos. Focando-se nos parâmetros estabelecidos pela lei, sobre o controle dos gastos com pessoal dos poderes executivo e legislativo,

avaliando-se até que ponto tal lei alcançou seus objetivos ou se gerou distorções nas finanças municipais do estado do Rio Grande do Sul.

As amostras foram obtidas através de acesso ao banco de dados eletrônico do Controle Social – Gestão Fiscal (Consulta Evolução das Contas), oferecido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), através de sua página eletrônica e se referem às Despesas com Pessoal dos Poderes Executivo e Legislativo dos anos de 2000 até 2015 analisados separadamente nos moldes da Lei de Responsabilidade Fiscal.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVO

No decorrer destes últimos 15 anos após a promulgação da LRF o país passou por importantes alterações decorrentes das normas impostas aos gestores públicos, desde atribuições até sanções para quem descumprir suas determinações. Nesta conjuntura, a lei foi fundamentada sobre quatro preceitos: fiscalização, planejamento, controle e transparência na gestão fiscal.

No que se refere ao planejamento, o orçamento público ganhou destaque, considerando a previsão constitucional do PPA, LDO e LOA. Com relação ao Controle, foram fixados limites para os gastos com despesa com pessoal e endividamento, entretanto, poucas ações para garantia do seu cumprimento foram impostas pela lei. Os aspectos de transparência e de responsabilidade do gestor público vieram a ser tratados em outros dispositivos legais, editados posteriormente e de forma complementar à LC 101/2000.

Em 2009 foi instituída a Lei Complementar 131/2009, que tem por objetivo acrescentar dispositivos a LRF, estabelecendo normas de finanças públicas voltadas para a responsabilização na gestão fiscal e determinando a disponibilização, em tempo real, de informações sobre a execução orçamentária e financeira da União, Estados, e Municípios (BRASIL, 2009).

O momento econômico que o país enfrenta atualmente tem gerado certa instabilidade, com isso, a sociedade tem cobrado ainda mais dos governantes uma boa gestão dos gastos públicos. Neste sentido, o aumento das despesas com pessoal pode aquecer a economia, porém o seu índice é influenciado diretamente pela arrecadação, e em tempo de recesso a arrecadação diminui e automaticamente eleva o índice de gastos com pessoal.

Desta forma, o presente artigo busca evidenciar, através da análise de dados extraídos do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, se a gestão fiscal responsável instituída pela LRF vem sendo cumprida pelos municípios gaúchos e o real impacto desta legislação sobre a óptica dos gastos com pessoal, respondendo o seguinte problema de pesquisa: Analisando sobre a óptica dos gastos de pessoal, qual foi o real impacto nas finanças municipais após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal? Tendo por objetivo efetuar a análise separadamente dos poderes Executivo e Legislativo municipal no período de 2000 a 2015.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 ESTRUTURA DO ESTADO

A estrutura político-administrativa é fundamentada na Constituição Federal de 1988, que em seu artigo primeiro divide o Estado Democrático em União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Brasil, 1988). E está dividida na clássica tripartição de Montesquieu nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário que conforme é citado no art. 2º da CF/88 são independentes e harmônicos entre si.

Segundo Meirelles (2004), cada poder tem sua função específica: o Legislativo é responsável por elaborar as leis, exercendo função normativa, o Executivo converte as leis em atos individuais e concretos, exercendo função administrativa e o Judiciário aplica as leis, assim cumprindo a função judicial.

2.1.1 ESTRUTURA JURÍDICA DO ESTADO

No Brasil é adotado o sistema legal codificado ou “*Code Law*”, que de acordo com o COSIF Eletrônico¹, é o modelo puro de legislação e regulamentação baseado no Direito Romano, em que o poder Executivo e Legislativo são supremos.

Segundo Kelsen:

¹ Portal de Contabilidade COSIF Eletrônico. Disponível em: <http://cosif.com.br>. Acesso em: 13 jul. 2015.

"A ordem jurídica não é um sistema de normas jurídicas ordenadas no mesmo plano, situadas umas ao lado das outras, mas é uma construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas. A sua unidade é produto da conexão de dependência que resulta do fato de a validade de uma norma, que foi produzida de acordo com outra norma, se apoiar sobre essa outra norma, cuja produção, por sua vez, é determinada por outra; e assim por diante, até abicar finalmente na norma fundamental - pressuposta. A norma fundamental - hipotética, nestes termos - é, portanto, o fundamento de validade último que constitui a unidade desta interconexão criadora." (KELSEN, 1987, P. 240).

Neste sentido pode-se observar que a Lei Complementar está situada logo abaixo da Constituição Federal, assim regulamentando e detalhando algum dispositivo que foi abordado de maneira genérica na norma superior.

A figura 1 demonstra a norma hipotética fundamental, é a mais superior dentre o ordenamento jurídico, "sendo o fundamento supremo de validade da ordem jurídica interna". (KELSEN, 1987, p. 240).



Figura 1 – Pirâmide de Hans Kelsen

Fonte: Hans Kelsen (1987, p. 240)

A LC 101/00 foi instituída para regulamentar o que está disposto no art. 163 da Constituição Federal (CF/1988) que define sua previsão legal. Porém abrange também o art. 165 (inciso II, parágrafo 9º), nº 169 e nº 250 da CF/1988.

Conforme a Constituição Federal, 1988, artigo 169 determina *in verbis*: “Art. 169. 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”.

2.2 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E SUAS CARACTERÍSTICAS

Promulgada no primeiro semestre do ano 2000, a Lei Complementar 101 tem como premissa básica o equilíbrio entre as despesas e receitas dos entes governamentais, promovendo a transparência das contas públicas, além de reduzir o endividamento público.

Há muito tempo exigida pela sociedade, a LC 101/00 vai além dos pressupostos básicos de equilíbrio entre despesas e receitas, estabelecendo procedimentos de natureza técnico-econômica que envolve análise do custo-benefício, análise do Fluxo de Caixa, contabilidade financeira melhor planejada, contabilidade gerencial para possibilitar informações para a avaliação de desempenho sob os enfoques da eficiência, da economicidade, da eficácia e da efetividade. (Machado Jr. e Costa Reis, 2000),

A implementação da LRF visa elevar a qualidade das ações de gestão dos recursos públicos confiados aos agentes da administração pública de todas as esferas de governo, coibindo abusos que provocariam danos ou prejuízos ao patrimônio público (MATIAS-PEREIRA, 2010).

De acordo com o Nascimento e Debus (2002), a LRF incorpora alguns princípios e normas, no que diz respeito às experiências de outros países, sendo os modelos do Fundo Monetário Internacional (FMI), *Fiscal Responsibility Act* (Nova Zelândia), Tratado de *Maastricht* (Comunidade Econômica Européia) e *Budget Enforcement Act* (Estados Unidos).

A partir da absorção das boas experiências que foram evidenciadas através das leis citas anteriormente foi forjada a LC 101/00, que conforme caput do art. 1º vem a instituir; “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal [...]”.

Ainda conforme Nascimento e Debus (2002), o primeiro parágrafo desse mesmo artigo define o que se entende como responsabilidade na gestão fiscal, estabelecendo que o gestor deva realizar a ação planejada e transparente, prevenir riscos e efetuar correções de desvios que afetam as contas públicas, desta maneira garantindo o equilíbrio através do cumprimento das metas fiscais.

Mesmo disciplinando as finanças públicas, a LRF deixou espaço para o surgimento de novas leis que normatizariam os demais aspectos que não estavam abarcados nesta importante ferramenta de gestão, dentre estas leis pode-se citar a Lei 10.028/2000 que traz as restrições e penalidades que estariam incorrendo os gestores públicos que por ventura deixassem de cumprir seus requisitos. Com esse dispositivo, autoridades governamentais e agentes públicos passaram a ser responsabilizados criminalmente pela má gestão dos recursos públicos e demais atos que provocam danos aos cofres públicos (ALBUQUERQUE et al, 2008).

2.2.1 SUJEITOS DA LRF

A LRF em seu art.1º, § 2º estabelece que tenha a obrigação de se adequar e atuar nos termos dessa lei todos os entes da federação, compreendidos em União, Estados, Municípios e Distrito Federal, considerado pela lei como um Estado. Quando a lei se refere a esses entes no § 3º lista os respectivos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Tribunais de Contas e Ministério Público de cada um deles, respectivas administrações diretas, fundos, autarquias e empresas estatais dependentes. (BRASIL, 2000).

2.3 CONTROLE DAS DESPESAS COM PESSOAL

Aplicando o princípio do equilíbrio do orçamento público, a Lei de Responsabilidade Fiscal impõem que toda despesa continuada se aumentada deve de ser compensada com aumento de receitas. Desta maneira se impôs os limites com gastos de folha de pagamento de pessoal, pois partiu da premissa que o Estado tem uma pré-disposição ao excesso de pessoal (LUQUE, SILVA, 2004)

É no sentido de minimizar condutas indesejáveis dos dirigentes públicos e tentar ampliar a eficiência do processo orçamentário governamental equilibrado que um novo arcabouço institucional foi criado, com a aprovação da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal (LRF), complementada pela Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, que estabelece penas — que variam de multa até reclusão de até 4 anos — para os gestores que desobedecerem algumas das regras estabelecidas. A Lei Complementar nº 101 regulamenta alguns artigos da Constituição de 1988, especialmente o artigo

163, que dispõe sobre finanças públicas, o artigo 165, sobre o sistema orçamentário do setor público e o artigo 169 relativo às despesas públicas com pessoal. (LUQUE, SILVA, 2004, p. 405)

A LRF a partir do seu artigo 18 define como despesas de pessoal da seguinte forma:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros 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. (BRASIL, 2000)

Já em seu artigo 19 a LRF apresenta os limites relativos aos gastos com pessoal dos Entes públicos. Para união, os gastos com pessoal foram limitados em 50% da Receita Corrente Líquida, para os Estados e Municípios foi estabelecido 60% como índice máximo. (BRASIL, 2000).

Estes índices foram divididos conforme tabela abaixo.

Tabela 1 – Limites de Gastos com Pessoal conforme LRF

ENTES	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
	50% DA RCL	60% DA RCL	60% DA RCL
PODER EXECUTIVO	40,90%	49,00%	54,00%
PODER LEGISLATIVO	2,50%	3,00%	6,00%
PODER JUDICIÁRIO	6,00%	6,00%	-
MINISTÉRIO PÚBLICO	0,60%	2,00%	-

Fonte: Elaborado pelo autor

3 METODOLOGIA

No transcorrer deste artigo procedeu-se à revisão da literatura sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, especificamente sobre a óptica dos gastos de pessoal dos municípios gaúchos e através de dados divulgados na página eletrônica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, dos poderes executivo e legislativo respectivamente a fim de atender o objetivo da análise dos indicadores, foi aplicado duas medidas de posição estatística: Distribuição de Frequência e Média Aritmética, desta forma tornando a pesquisa tanto qualitativa como quantitativa.

Sobre Distribuição de Frequência Triola (2011, p. 34) Define, “Uma distribuição de frequência (ou tabela de frequência) lista os valores dos dados (individualmente ou por grupos de intervalos), juntamente com suas frequências correspondentes (ou contagens)”.

No mesmo sentido diz Bussab e Morettin (2002, p.11), “Quando se estuda uma variável, o maior interesse do pesquisador é conhecer o comportamento dessa variável, analisando a ocorrência de suas possíveis realizações”.

Referente à Média Aritmética Martins e Domingues (2011, p.58) conceitua que: “A média aritmética de uma população de N observações –X1, X2, ..., XN – é representada pelo símbolo \bar{x} e é calculada por:

$$\bar{x} = \frac{x_1 + x_2 + \dots + x_n}{n} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_i$$

Facilitando o entendimento Bussab e Morettin (2002, p.35) define que a média aritmética é “a soma das observações dividida pelo número delas”.

Para tanto, a metodologia deste artigo buscou indício através de uma pesquisa de natureza aplicada, onde Gil (2010) considera esta uma pesquisa direcionada à obtenção de conhecimentos com vistas à aplicação em uma conjuntura específica, com objetivo exploratório e análises quantitativas e qualitativas. Segundo Malhotra *et al.* (2005), a pesquisa qualitativa proporciona melhor visão e compreensão do problema.

Neste sentido, a pesquisa desenvolvida caracteriza-se como um estudo de caso, contemplando uma abordagem quanti-qualitativa. Para sua concretização utilizou-se a pesquisa bibliográfica e análise documental, realizada a partir dos relatórios e dados divulgados no site do TCE-RS, priorizando-se os índices relativos aos gastos com pessoal dos municípios do Estado do RS, delimitando-se ao espaço temporal compreendido entre os anos de 2000 e 2015.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 ANÁLISES DOS VALORES DISPONIBILIZADOS PELO TCE-RS DOS MUNICÍPIOS JURISDICIONADOS (PODER EXECUTIVO).

Os percentuais divulgados através da página eletrônica do TCE-RS entre os anos 2000 e 2015 foram analisados sob a ótica da Lei Complementar 101/2000, Art. 20, b, § 1º; Art. 22 Parágrafo Único e Art. 59, II, que estabelecem os Limites de Alerta, Prudencial e Legal de Despesa com Pessoal, mediante o uso das medidas de posição de distribuição de frequência e da média aritmética.

Considerando os limites definidos na LRF, a tabela 2 apresenta a situação dos municípios gaúchos, entre os anos de 2000 e 2015, evidenciando quantos municípios estavam lotados em cada faixa de limite com gastos de pessoal estabelecida pela legislação, destacando um montante de 66 prefeituras acima do limite máximo no ano 2000.

Tabela 2- Quantidade de Prefeituras por Limite de Gastos com Pessoal

Descrição	%	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
a) Limite para																	
Emissão de Alerta	48,60	310	418	420	429	423	448	428	443	459	394	427	437	366	373	351	312
b) Limite Prudencial																	
	51,30	42	45	46	33	42	25	43	33	23	57	44	38	72	82	84	114
c) Limite Legal																	
	54,00	36	22	20	25	17	15	16	13	10	23	18	15	36	31	44	57
d) Acima do limite permitido pela LRF																	
	>54,00	66	12	11	9	14	8	9	7	4	22	7	6	22	11	18	14
Total de Prefeituras		454	497	497	496	497	497	497									

Fonte: Elaborado pelo autor

Cabe a observação que 13 prefeituras não constam valores no banco de dados do TCE-RS para o ano de 2000 e 30 iniciaram suas atividades no ano de 2001, assim perfazendo um montante de 454 municípios analisados para o referido período.

Tabela 3- Percentual de Prefeituras por Limite de Gastos com Pessoal

Descrição	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
a) Limite para Emissão de Alerta	68,28	84,10	84,51	86,49	85,28	90,32	86,29	89,31	92,54	79,44	86,09	88,10	73,79	75,05	70,62	62,78
b) Limite Prudencial	9,25	9,05	9,26	6,65	8,47	5,04	8,67	6,65	4,64	11,49	8,87	7,66	14,5	16,5	16,90	22,94
c) Limite Legal	7,93	4,43	4,02	5,04	3,43	3,02	3,23	2,62	2,02	4,64	3,63	3,02	7,26	6,24	8,85	11,47
d) Acima do limite permitido	14,54	2,41	2,21	1,81	2,82	1,61	1,81	1,41	0,81	4,44	1,41	1,21	4,44	2,21	3,62	2,82
Total de Prefeituras	100,0															

Fonte: Elaborado pelo autor

Na tabela 3 são apresentados os mesmos dados constantes da tabela 1, porém escritos em percentual. Assim, pode ser percebido que no ano 2000 onde teve a implantação da LRF, havia excedido 14,54% das prefeituras o limite máximo estabelecido pela nova lei, porém no seu ano seguinte este valor caiu para 2,41% assim demonstrando que teve grande mobilização dos órgãos executivos para cumprir com a determinação imposta pela nova regra e nesta média se manteve o índice máximo com exceção dos anos de 2009 e 2012 que tiveram um irregularidade um pouco mais elevada, até o ano de 2015, que ficou com o valor de 2,82% dos municípios gaúchos acima do limite máximo.

Na tabela 4 são demonstrados lado a lado por faixa de despesa com pessoal no poder Executivo, o número de municípios e o percentual que este número representa dentro dos índices da LRF no decorrer dos 15 anos analisado, sendo dispostos os municípios por tamanho classificados em GG, G, M e P.

Tabela 4 - Comparativo dos Limites da LRF para as Despesas com Pessoal em Percentual e Quantidade de Municípios por Faixa (Poder Executivo)

Descrição	%/RCL	Percentual	Prefeituras	GG ²	G ³	M ⁴	P ⁵
a) Limite para Emissão de Alerta	48,60%	39,04%	194	1	1	3	189
b) Limite Prudencial	51,30%	20,32%	101	1	1	7	92
c) Limite Legal	54,00%	18,71%	93	5	1	4	83
d) Acima do limite permitido pela LRF	>54,00%	21,93%	109	4	5	10	90
Total de Prefeituras Municipais		100,00%	497	11	8	24	454

Fonte: Elaborado pelo autor.

Ainda analisando a quarta tabela pode-se observar que 78,07% dos municípios gaúchos nunca estiveram acima do limite máximo estabelecido pela LC 101/00, demonstrando que este limite poderia ter sido estabelecido com valor menor, que da mesma maneira seria cumprido, pois dos 21,93% dos municípios que ultrapassaram o limite máximo 14,54% foi identificado no 1º ano de vigência da LRF demonstrando que apenas 7,39% dos municípios gaúchos no decorrer destes 15 anos acabaram por exceder o estabelecido na referida lei.

Por outro ângulo pode se constatar que 91,35% dos municípios em análise possuem 50.000 habitantes ou menos e destes 80,18% nunca excederam os 54% da RCL com gastos de pessoal, no entanto os municípios com população maior do que 50.000 habitantes representam 8,65% dos municípios gaúchos e destes 44,19% já excederam em algum momento da vigência da LRF os limite considerado como máximo para a referida despesa.

² GG - Município com mais de 200.000 habitantes

³ G - Município com mais de 100.000 habitantes e menos de 200.000

⁴ M - Município com mais de 50.000 habitantes e menos de 100.000

⁵ P - Município com até 50.000 habitantes.

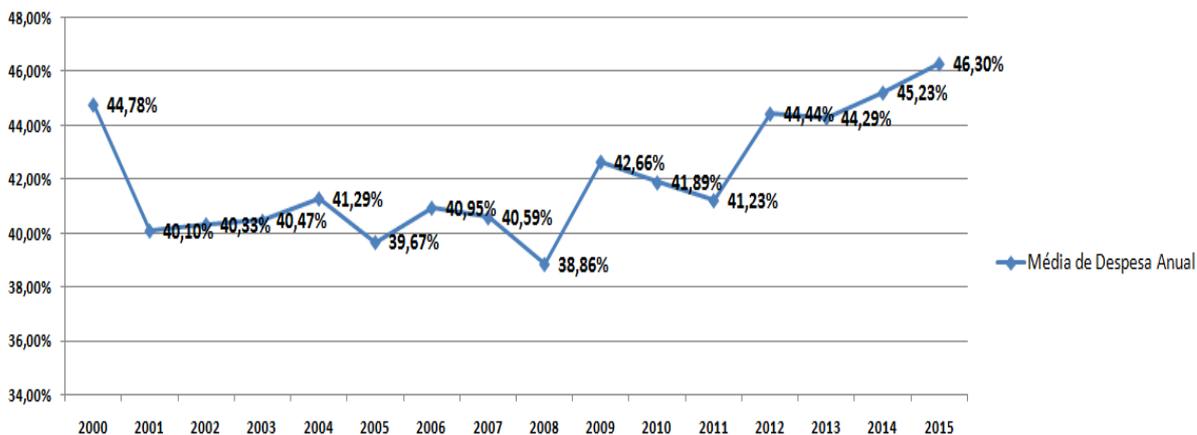


Figura 2 – Média aritmética da Despesa com Pessoal nos Municípios do Rio Grande do Sul em relação à Receita Corrente Líquida (Poder Executivo).

Fonte: Elaborado pelo autor.

A figura 2 apresenta o gráfico onde é demonstrada a média aritmética de despesa com pessoal em relação à RCL das Prefeituras gaúchas, evidenciando que o limite máximo de 54,00% dos gastos com pessoal poderia ser inferior para os municípios do Rio Grande do Sul, pois além da grande maioria dos municípios nunca terem excedido o limite máximo, na média eles nunca ultrapassaram o limite para a emissão de alerta do tribunal de contas, que é de 48,60% dos gastos.

Através da análise anterior pode se concluir que se o limite estabelecido como máximo fosse até 10% menor do que realmente foi estabelecido, assim como é para a União (50% da RCL), as prefeituras gaúchas iriam se adequar da mesma maneira, contudo seria um tanto quanto mais difícil para os municípios com mais de 50.000 habitantes, pois eles representam apenas 17,43% dos municípios acima do limite máximo estabelecido pela LC 101, entretanto são os que mais tem necessidade de contratar pessoal para prestar serviços de qualidade a sua população.

4.2 ANÁLISES DOS VALORES DISPONIBILIZADOS PELO TCE-RS DOS MUNICÍPIOS JURISDICIONADOS (PODER LEGISLATIVO).

Em relação aos gastos com pessoal do Poder Legislativo utilizou-se a mesma metodologia das medidas de posição de distribuição de frequência e da média aritmética, assim demonstrando na tabela 5 a situação das Câmaras de Vereadores por faixa de gastos.

Tabela 5- Limites para Despesas com Pessoal em Quantidade de Municípios (Poder Legislativo)

Descrição	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
a) Limite para Emissão de Alerta	408	494	497	495	496	496	496	496	496	496	496	496	496	497	497	497
b) Limite Prudencial	12	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
c) Limite Legal	8	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
d) Acima do limite permitido	27	1	0													
Total de Câmaras	455	497	497	496	497	497	497									

Fonte: Elaborado pelo autor.

Cabe observar que fazem parte 455 municípios na análise do ano 2000, diferentemente do poder Executivo, por constar o valor dos gastos com pessoal da Câmara de Vereadores de Barão.

Tabela 6 - Limites para Despesas com Pessoal em percentual por Faixa (Poder Legislativo)

Descrição	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
a) Limite para Emissão de Alerta	89,67	99,40	100,0	99,80	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
b) Limite Prudencial	2,64	0,20	0	0,20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
c) Limite Legal	1,76	0,20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
d) Acima do limite permitido	5,93	0,20	0													
Total de Câmaras	100,0															

Fonte: Elaborado pelo autor.

Na tabela 6 estão disponíveis os percentuais dos gastos com pessoal das Câmaras de Vereadores Gaúchas, demonstrando que assim como o que foi percebido no Executivo, o 1º ano foi o que teve maior incidência de Câmaras acima do limite máximo estabelecido perfazendo um total de 5,93%, porém nos anos subsequentes, de 2001 uma única câmara excedeu o Limite e a partir deste último, todas as Câmaras de Vereadores não ultrapassaram o limite de 5,40% de gastos com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida do Município.

Analisando a sétima tabela podemos visualizar que 469 Câmaras de Vereadores do Rio Grande do Sul em momento algum excederam o limite máximo de 6% da RCL do município.

Tabela 7 - Comparativo dos Limites da LRF para as Despesas com Pessoal em Percentual e Quantidade de Municípios por Faixa (Poder Legislativo)

Descrição	%/RCL	Percentual	Prefeituras	GG	G	M	P
a) Limite para Emissão de Alerta	48,60%	90,55%	460	9	7	19	415
b) Limite Prudencial	51,30%	2,01%	10	0	0	0	10
c) Limite Legal	54,00%	1,81%	9	0	0	0	9
d) Acima do limite permitido pela LRF	>54,00%	5,63%	28	2	1	5	20
Total de Prefeituras Municipais		100,00%	497	11	8	24	454

Fonte: Elaborado pelo autor.

A figura 3 demonstra o gráfico da média aritmética de despesa com pessoal em relação à RCL das Câmaras de Vereadores gaúchas, evidenciando que o limite máximo de 6,00% dos gastos com pessoal poderia ser inferior, pois além de 94,37% dos municípios nunca terem excedido o limite máximo, na média eles nunca ultrapassaram o limite para a emissão de alerta do Tribunal de Contas do Estado, que é de 5,40% dos gastos, ficando na casa de 3,00%.

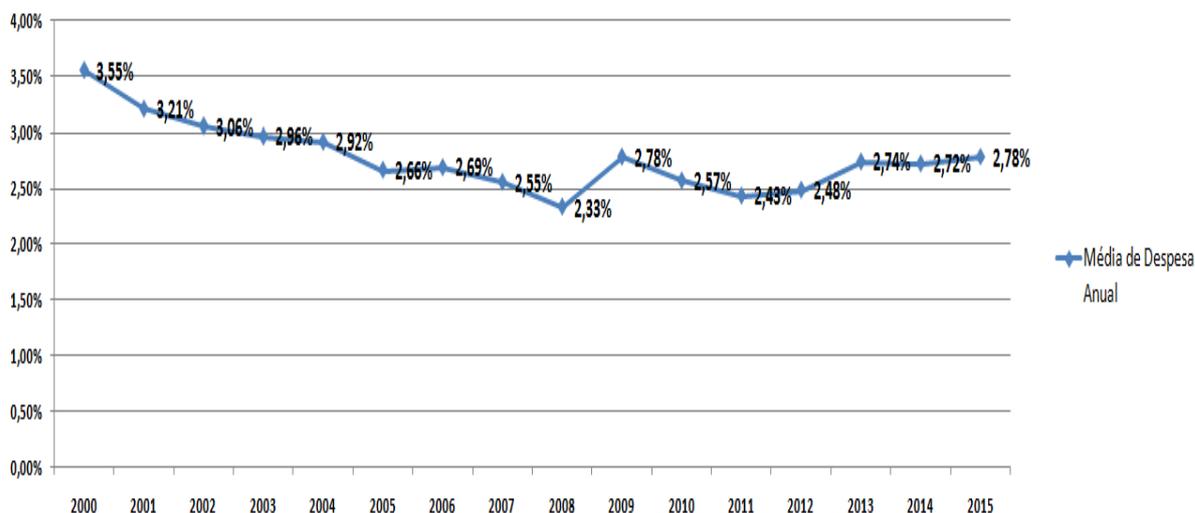


Figura 3 – Média aritmética da Despesa com Pessoal nos Municípios do Rio Grande do Sul em relação à Receita Corrente Líquida (Poder Legislativo).

Fonte: Elaborado pelo autor

Na figura 4 está demonstrado o gráfico que evidencia a média aritmética dos municípios gaúchos, somado os índices dos poderes executivo e legislativo (consolidado) pode se observar que não atingem 50% dos gastos com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida.

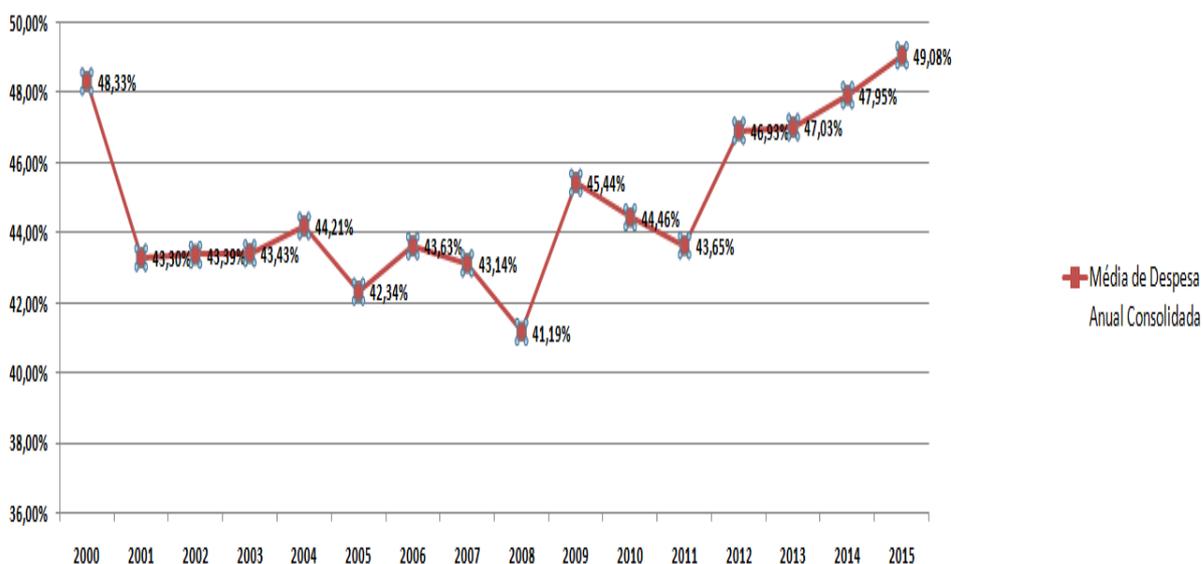


Figura 4 – Média aritmética da Despesa com Pessoal nos Municípios do Rio Grande do Sul em relação à Receita Corrente Líquida (Consolidada).

Fonte: Elaborado pelo autor

5 CONCLUSÃO

O artigo, como explicitado no seu objetivo, procurou expandir o estudo do tema sobre os indicadores de gastos com pessoal dos municípios do estado do Rio Grande do Sul, no período de 2000 a 2015 separadamente do poder Executivo e Legislativo. Desta forma, se propôs a observar o conjunto de dados obtidos através de acesso ao banco de dados eletrônico do Controle Social – Gestão Fiscal (Consulta Evolução das Contas), disponibilizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), que se referem às Despesas com Pessoal e teve como escopo analisá-los separadamente sob a ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No entanto, o presente estudo não tem como objetivo definir conceitos ou padrões, pois se refere ao estudo de um estado da federação, ressaltando que a lei foi elaborada para abranger toda a federação, sendo que outros estados podem sofrer influências distintas em razão de suas localidades, tamanho entre outros.

Portanto, os resultados aqui obtidos não podem ser generalizados. Sendo assim, o estudo limita-se a aplicação da pesquisa no estado do Rio Grande do Sul, especificamente a análise dos poderes executivo e legislativo municipal.

Como foi exposto ao longo deste artigo a LRF é uma lei que institui normas de finanças públicas voltadas à responsabilização do gestor público, estando pautada em quatro princípios básicos: planejamento, fiscalização, controle e transparência na gestão fiscal, buscando o equilíbrio do orçamento público. Assim vindo de encontro aos anseios da sociedade que exige uma boa gestão dos gastos públicos objetivando uma melhor prestação de serviços ao cidadão.

Diante dos resultados encontrados, limitado aos municípios analisados, não se pode rejeitar a hipótese de que grande parte do orçamento público municipal é consumida com o pagamento de pessoal e seus encargos e deve-se ressaltar que quando um gestor público excede os gastos de seu órgão com pagamento de pessoal pode estar prejudicando um serviço essencial como saúde, educação e segurança pública.

Indubitavelmente, os municípios devem cumprir os limites da LRF, porém se deve buscar também a eficiência dos órgãos públicos, pois a partir do momento em que o gestor

conseguir atingir um equilíbrio permanente das contas públicas, haverá melhores condições para o crescimento sustentável e investimento nos serviços básicos que é o objetivo da existência da administração pública.

Conclui-se que a LRF instituiu limites para o gestor público, porém em relação à realidade dos municípios analisados, os índices estabelecidos pela lei foram um tanto quanto generosos, pois a despesa com pessoal da grande maioria dos municípios gaúchos estava em torno de 49% em relação à RCL, mas a Lei estabelece como limite máximo 60%. Resultando que os poucos municípios que se encontravam acima do limite máximo estabelecido pela lei, em pouco tempo se adequaram, porém teve uma migração para o índice próximo ao limite, assim caracterizando o limite como uma meta para os municípios que gastavam pouco com pessoal.

Salientando que os municípios com população maior que 50.000 habitantes inquestionavelmente necessitam de maior efetivo operacional para prestarem um serviço de qualidade, e atualmente são os que mais sofrem com as imposições legais da LRF, mas é legítimo afirmar que se for alcançado uma gestão fiscal equilibrada e reduzido a ociosidade de muitos serviços prestados pelos municípios o tamanho da cidade não influenciara na análise, pois o planejamento é um dos principais desafios do gestor público.

Torna-se válido o registro da possibilidade de continuidade do trabalho, através de pesquisas futuras as quais podem ter abordagem direcionada a estudos de caso de cada estado da federação individualmente e de seus poderes, assim podendo avaliar o real impacto desta Lei em todo território brasileiro.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, C. et al. **Gestão de Finanças Públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento, e administração financeira com responsabilidade fiscal**. 2. ed. Brasília: Ed. Gestão, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 28 abr. 2016.

BRASIL. **Lei Complementar nº 82**, de 27 de março de 1995 (Lei Camata): Disciplina os limites das despesas com o Funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal . Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp82.htm>. Acessado em: 24 abr. 2016.

BRASIL. **Lei Complementar nº 96**, de 31 de maio de 1999 (Lei Camata II): Disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do art. 169 da Constituição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp96.htm>. Acessado em: 24 abr. 2016.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal): Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 05 mar. 2016.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131**, de 27 de maio de 2009 (Lei de Transparência): Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: 28 jan. 2016.

BRASIL. **Lei nº 10.028**, de 19 de outubro de 2000 (Lei de Crimes Fiscais): Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L10028.htm>. Acesso em: 15 jan. 2016.

BUSSAB, W. O; MORETTIN, P. A. **Estatística Básica**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

CÂMARA DE DEPUTADOS. **Responsabilidade na Gestão Pública: os Desafios dos Municípios**. 2. ed. Brasília: Edição Câmara, 2008.

COSIF Eletrônico: Portal de Contabilidade. Ano XVI. São Paulo, 2015. Disponível em: <http://cosif.com.br/mostra.asp?arquivo=contabilidade_internacional02>. Acesso em: 13 dez. 2015.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

KELSEN, H. **Teoria Pura do Direito**, São Paulo: Martins Fontes, 1987.

LUQUE, C. A; SILVA, V. M. A Lei de Responsabilidade na gestão fiscal: combatendo falhas de governo à brasileira. **Revista de Economia Política**, vol. 24, n. 3 (95), jul./set. 2004. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/95-6.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2015.

MACHADO Jr., J. T.; COSTA REIS, H. **A Lei 4.320 Comentada**. 30. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 20008/2001.

MALHOTRA, N. K. et al. **Introdução à pesquisa de marketing**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

MARTINS, G. A; DOMINGUES. O. **Estatística Geral e Aplicada**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MEIRELES, H, L. **Direito Administrativo Brasileiro**. Atualizado por: Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. 282. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

NASCIMENTO, E. R. **Punições para o Descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal**. (2002) Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_30/artigos/Art_Edson.htm>. Acesso em: 14 dez. 2015.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. **Edição atualizada do Manual do Tesouro Nacional, Entendendo a Lei de responsabilidade Fiscal**. 2. ed. Brasília: Ministério da fazenda, 2002.

NUNES, S.; NUNES, C. **Dois anos de Responsabilidade Fiscal no Brasil:** uma avaliação dos resultados à luz do modelo do fundo comum. Trabalho de Discussão Universidade de Brasília, n.276, 2003.

SOARES, C. S. **Lei de Responsabilidade Fiscal e Finanças Públicas:** Impactos sobre as despesas com pessoal e endividamento nos Estados Brasileiros. Dissertação (Mestrado em Administração) Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2013. Disponível em: <http://cascavel.ufsm.br/tede//tde_busca/arquivo.php?codArquivo=5599>. Acesso em: 24 set. 2015.

TRIOLA, M. F. **Introdução a Estatística.** 10. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2011. 34 p.