

A importância dos limites de gastos com pessoal, impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, no equilíbrio das finanças públicas para o município de Turiúba-SP.

The importance of spending limits for personnel, imposed by the Fiscal Responsibility Law - LRF, the balance of public finances to the municipality of Turiúba-SP.

Bruna Martins do Carmo¹

Cesar Clé²

João Marcos Scaramelli³

Cleide Henrique Avelino do Valle⁴

Fabiane Cristina Spironelli⁵

RESUMO

Este trabalho tratará dos limites de gastos com pessoal imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal para o equilíbrio das finanças públicas no município. Para tanto, analisar-se as definições, limites e penalidades legais, além das ações praticadas pelo município de Turiúba-SP no período de julho de 2015 a junho de 2016. Para demonstrar que a imposição de limites contribui para uma melhor gestão financeira dos Municípios, será realizada Pesquisa Bibliográfica e Estudo de Caso.

Palavras-chaves: Limites legais; Responsabilidade fiscal; Gestão pública.

ABSTRACT

This study will address the limits of personnel expenses imposed by the Fiscal Responsibility Law to the balance of public finances in the city. For that we will analyze the definitions, limits and legal penalties, in addition to actions taken by Turiúba-SP municipality in the period July 2015 to June 2016. To demonstrate that the imposition of limits contributes to better financial management municipalities will be held Bibliographical Research and Case Study.

Keywords: Legal limits. Fiscal responsibility. Public administration.

¹Acadêmica do 8º termo do curso de Ciências Contábeis no Centro Universitário Católica Salesiano Auxilium – Unisalesiano Campus Araçatuba

²Acadêmico do 8º termo do curso de Ciências Contábeis no Centro Universitário Católica Salesiano Auxilium – Unisalesiano Campus Araçatuba

³Contador; Especialização em Contabilidade Pública, docente do Centro Universitário Católica Salesiano Auxilium – Unisalesiano Campus Araçatuba

⁴Contadora; Especialização em Contabilidade, Administração e Finanças; docente do Centro Universitário Católica Salesiano Auxilium – Unisalesiano Campus Araçatuba

⁵Contadora; Especialização em Contabilidade, Administração e Finanças; docente do Centro Universitário Católica Salesiano Auxilium – Unisalesiano Campus Araçatuba

Introdução

O presente trabalho trata da importância dos limites de gastos com pessoal impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, no equilíbrio das finanças públicas para os municípios, no sentido de balizar a gestão de recursos públicos como controle da execução orçamentária e financeira.

Tem como pressuposto teórico, a Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar n^o 101, de 4 de maio de 2000, promulgada para regulamentar a Constituição Federal, quanto a Tributação e Orçamento, estabelecendo normas gerais de finanças públicas a serem observadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Em particular, a Lei de Responsabilidade Fiscal vem atender à prescrição do artigo 163 da Constituição Federal de 1988, que dispõe ser de competência de lei complementar assuntos de finanças públicas, além dos que tratarem dos limites de despesa com pessoal.

Para tanto, a lei foi criada com o objetivo de estabelecer normas e ferramentas para limitar os gastos públicos, dentre eles o gasto com a folha de pagamento de pessoal que a partir de sua promulgação, passa estar necessariamente dentro das ações de planejamento para novos investimentos públicos.

As despesas com pessoal devem ser entendidas como necessárias ao desenvolvimento administrativo, não podendo, no entanto, sacrificar serviços básicos de responsabilidade pública como saúde, educação, dentre outros.

Este estudo justifica-se por ser de extrema relevância à sociedade como um todo o entendimento dos limites estabelecidos por lei e tem como objetivo permitir a análise crítica dos dados apresentados por força do princípio da publicidade.

Destacou-se da generalidade do tema para estudo pontual o limite de gastos com pessoal do poder executivo na esfera municipal, por entender que o mesmo está mais próximo a realidade do cidadão comum.

O desenvolvimento prático da presente pesquisa deu-se no âmbito da análise dos Demonstrativos de Despesas com Pessoal e Previdenciárias do Município de Turiúba-SP, no período de julho de 2015 a junho de 2016, em contra ponto aos limites legais.

Evolução histórica – Lei de Responsabilidade Fiscal.

O modelo de controle orçamentário que se tem hoje é uma evolução histórica, resultado da necessidade de arrecadação até a obrigação de transparência e padronização. Logo, a Lei de Responsabilidade Fiscal não surgiu com sua promulgação em 2000, mas apenas deu corpo a um compêndio de ideias, medidas e ações preestabelecidas e espalhadas em diversos dispositivos legais. Todas essas interferências legislativas tinham o objetivo de balizar as atividades dos entes federados, privilegiando a eficiência dos atos públicos.

Dessa forma, contribuiu para a consolidação do dispositivo legal em análise, leis como a Constituição Imperial de 1824, que destacava a função dos poderes e sua interferência no orçamento, princípios que se materializaram no Código de Contabilidade da União, promulgado em 28 de janeiro de 1922 pelo Congresso Nacional, através do Decreto 4.536, que trouxe, em seu bojo, regras orçamentárias, contábeis, financeiras e patrimoniais.

Contribuiu também a Lei 4320/64, Lei do Rito Administrativo, promulgada em 17 de março de 1964, que surgiu para substituir o Código de Contabilidade da União, instituindo normas gerais de direito financeiro e controle orçamentário para União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Segundo (MACHADO JR, 2008, p.11), *a Lei 4.320 conjugou duas técnicas utilizadas em dois sistemas de informações para o controle: O Orçamento e a Contabilidade.*

A Constituição de 1988 instituiu pilares para o orçamento público que deram origem a uma gama de legislações de controle e padronização orçamentária, trazendo um capítulo dedicado a Administração Pública e princípios fundamentais para elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal. Em particular, a Lei de Responsabilidade Fiscal vem atender à prescrição do artigo 163 da Constituição Federal de 1988, que dispõe ser de competência de lei complementar assuntos de finanças públicas, além do Art. 169, que trata do limite de despesas com pessoal: *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.*

Sendo assim, as despesas com pessoal devem ser entendidas como despesas necessárias ao desenvolvimento administrativo. Segundo Flammarion (2001, p. 83): *A despesa com pessoal não se constitui um mal em si, restará igualmente*

compreensível que o esforço de redução da despesa a seu patamar legalmente autorizado há de ser harmonizado com o dever constitucional de oferta de serviços públicos.

Despesas com pessoal ativos e inativos segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal

As despesas públicas estão relacionadas com gastos de recursos para o funcionamento das atividades e serviços prestados à população. Como já mencionado, a Lei Complementar 101/00 regulamenta a despesa com pessoal e, em seu artigo Art.18, estabelece, de forma detalhada, o que se entende como despesa com pessoal. Desse modo:

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).

Observando a redação dada pelo dispositivo legal, entende-se como despesa com pessoal os gastos públicos com servidores em atividade ou não, ressalvadas as despesas indenizatórias. Sendo assim, a soma de gastos com ativos, inativos e pensionistas de quaisquer espécies remuneratórias, entendendo-se, para tanto, os vencimentos e vantagens fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, adicionais de qualquer natureza, gratificações, horas extras e vantagens pessoais, encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente as entidades de previdência. Por despesas indenizatórias, entende-se indenização por demissão de servidores e empregados, incentivos a demissão voluntária e as decorrentes de convocação extraordinária do poder legislativo em caso de urgência ou interesse público.

Limites e controle de despesas com pessoal

Em relação ao controle imposto pela lei, a base de cálculo utilizada é a Receita Corrente Líquida (RCL) ou receita liquidada, dentro do período de 12

meses, o qual será calculado levando-se em consideração o mês de referência e os onze imediatamente anteriores.

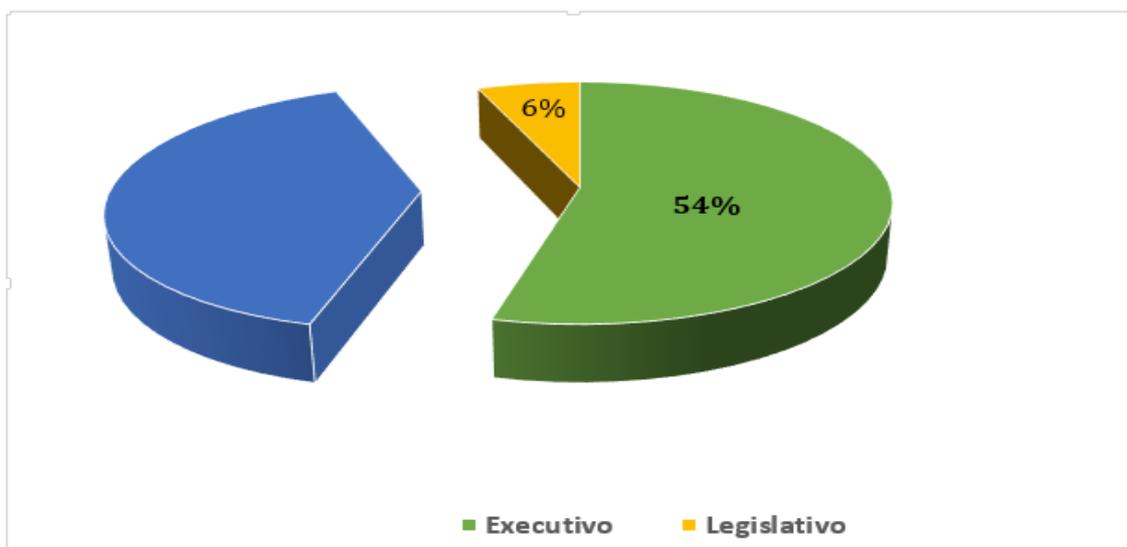
Entende-se por Receita Corrente Líquida, a somatória das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas, deduzindo as transferências constitucionais, o que não se aplica aos municípios. Segundo Silva (2009, p. 40): *a RCL é a base de cálculo de todos os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal e sobre ela serão calculados os percentuais de gastos previstos em lei.*

Com base na Receita Corrente Líquida, foram estipulados percentuais de permissão de gastos com a folha de pagamento. A Lei de Responsabilidade Fiscal determina limites para os gastos com pessoal no setor público, conforme Art.19 que dispõe:

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 discriminados: I - União: 50% (cinquenta por cento); II - Estados: 60% (sessenta por cento); III - Municípios: 60% (sessenta por cento). (BRASIL, 2000).

Estabelece em seu Art.20, II, “a” e “b” que os 60% de gastos com pessoal permitidos aos Municípios, serão divididos em 54% ao poder executivo e 6% ao poder legislativo, conforme demonstrativo gráfico a seguir:

Gráfico 1: Distribuição do Limite de Gasto com Pessoal nos Municípios



Fonte: BRASIL, 2000.

Ao atingir 90% do limite de gastos permitidos, o que para o executivo municipal equivale a 48,6%, este receberá um alerta do Tribunal de Contas do Estado, conforme o Art. 59, § 1º, II da mesma lei: *Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem: (...) II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite.*

Sobre os percentuais destinados aos poderes como limites de gasto, existe um limite de prudência de 95%, o que para o poder executivo municipal equivale a 51,30%. Caso ultrapasse esse limite, ficará então submetido a várias proibições previstas no artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, como aumento, reajuste e adequação de remuneração, criação de cargo, emprego ou função, dentre outras. Assim:

A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre. Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso: 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)

Neste sentido, é indispensável ao gestor público planejar seu investimento gasto em pessoal, para que possa andar dentro dos parâmetros legais impostos, sob pena de sanções previstas em lei, além do fato de que as normas de finanças públicas, estabelecidas pela lei, serem imprescindíveis à gestão fiscal eficiente ao acrescentar uma série de comandos, condicionamentos e cautelas, prezando pela eficiência e equilíbrio fiscal das contas públicas.

Em seu artigo 59, IV, a Lei de Responsabilidade Fiscal faz referência específica quanto aos limites de alerta para os gastos com inativos e pensionistas, sem, no entanto, especificar estes limites ou percentuais. Todavia, por força do art.18 da Lei 101/00, os gastos com inativos e pensionistas são considerados, em

sua essência, gasto com pessoal: *Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem: (...) IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei.*

Isto posto, no cálculo do limite não serão computados os inativos e pensionistas com recursos vinculados, ou seja, com despesas previdenciárias, custeadas com recursos do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), receitas estas provenientes, em parte, da arrecadação de contribuições dos segurados e das contribuições patronais.

Apuração das despesas com pessoal e Relatórios de Gestão Fiscal

Ao entrar em vigor, a Lei Complementar 101/00 já em seu Art.1º, §1º introduziu assuntos relevantes para gestão pública, que seriam tratados mais especificamente no curso da lei. Em suma, o dispositivo legal privilegia o planejamento e a transparência como meios necessários para prevenir riscos e desvios nas contas públicas, impondo como metas limites, dentre as quais inclui o gasto com pessoal:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar. (BRASIL, 2000)

Nesta continuidade, como instrumento de transparência, o Relatório de Gestão Fiscal conterá informações sobre a despesa total com pessoal, dívida consolidada, concessão de garantias e operações de crédito, devendo ser apresentado ao final de cada quadrimestre do exercício financeiro, sendo que, no último quadrimestre, deverá informar a disponibilidade de caixa e inscrições em restos a pagar.

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. (BRASIL, 2000)

O relatório deverá ser disponibilizado até 30 (trinta) dias após o período correspondente, sendo que os municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes poderão optar por divulgar o relatório semestralmente.

A não divulgação do referido relatório nos termos impostos por lei é punida com multa correspondente a 30% (trinta por cento) dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, além do impedimento de receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito, salvo exceções.

O Demonstrativo de Despesa com Pessoal é parte integrante do Relatório de Gestão Fiscal e visa dar transparência aos gastos com pessoal, bem como no cumprimento ou não dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme o Art. 18, § 1º, II: *O relatório conterá: I - comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes: a) despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas.*

Medidas adotadas em caso de superação dos limites de despesa com pessoal

A partir da Lei Complementar nº 101/2000, os gestores foram obrigados a administrar com maior responsabilidade o orçamento público, observando os limites impostos por lei, devendo adotar medidas no caso de superação destes limites. Em seu Art.23, discrimina que o gestor deverá agir no sentido de reduzir despesas com pessoal quando ultrapassar os limites impostos.

Como medidas adotadas com o intuito de reduzir o gasto com pessoal, o gestor público poderá agir de duas maneiras: extinguindo cargos e funções ou reduzindo vencimentos.

Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição. § 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. (Vide ADIN 2.238-5) § 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. (Vide ADIN 2.238-5). (BRASIL, 2000)

Observando os prazos previstos em lei para adequação aos limites impostos, as medidas a serem adotadas pelo gestor público deverão seguir uma

escala constitucional, devendo os prazos serem observados em ordem sucessiva, em caso da anterior não ser por si só suficiente para adequar os percentuais.

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. Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências: I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; II - exoneração dos servidores não estáveis. Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (BRASIL, 1988)

Sendo assim, para adequar os percentuais, deverá, o gestor público, reduzir em 20% as despesas com cargos em comissão caso não atinja a meta de exoneração dos servidores não estáveis e, por fim, a exoneração dos servidores estáveis nos termos da lei.

Penalidades em decorrência do não cumprimento dos limites da despesa com pessoal impostos pela LRF

O descumprimento dos limites previstos e a inadequação no prazo estipulado de até dois exercícios sujeita o ente às sanções previstas no § 3º do art. 23, sanções estas que afetam diretamente a vida financeira da administração pública, através de medidas de corte de repasses, principalmente do Fundo de Participação dos Municípios – FPM que é o volume principal de receitas, além de outras transferências financeiras. Assim:

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

O artigo supra citado revela uma grave situação para a administração pública no caso de superação do limite de gastos com pessoal sem reenquadramento ao limite legal, não podendo o ente receber transferências voluntárias, receber garantia direta ou indireta de outro ente ou contratar

operação de crédito.

O não cumprimento das medidas tendentes a diminuir os gastos de pessoal que pelo Poder Executivo, quer pelo Legislativo, impõem injustamente ao município sanções enquanto perdurar o excesso, a saber: Não poderá receber transferências voluntárias; Não poderá obter garantia, direta ou indireta de outro ente; e Não poderá contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.(SILVA, 2014, p.94)

Além das sanções que afetam diretamente a administração pública, o gestor, na condição de pessoa física, pode sofrer civil e criminalmente, ao deixar de cumprir as exigências da lei com referência a despesa com pessoal.

Ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura: Pena – reclusão, de um a quatro anos. (Código Penal – Art.359G)

As penalidades podem variar de acordo com o ato, mas inicialmente prevê a cassação do mandato e pena de reclusão de um a quatro anos, além de impedimento de participar de cargo eletivo por até oito anos.

Importância do equilíbrio das contas públicas

O equilíbrio das finanças públicas para os municípios são discutidos diariamente como controle da Gestão Pública. Neste sentido, o legislador, através da Lei de Responsabilidade Fiscal, procurou orientar os gestores no alcance de resultados positivos no confronto de receitas e despesas, privilegiando o equilíbrio orçamentário e reduzindo o endividamento. Assim:

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi elaborada tendo como objetivo promover e manter o equilíbrio das contas públicas. Equilíbrio das contas significa gastar aquilo que foi planejado em função da arrecadação de receitas, o que pressupõe ação planejada e transparente dos atos praticados pelo administrador público responsável. (SILVA, 2014, p.4)

O Administrador Público deve preparar-se para prever as variações futuras e planejar as correções necessárias para desvios com possibilidades de afetar o equilíbrio das contas públicas, com os fundamentos de que não se deve gastar mais do que se arrecada.

Estudo de caso do Município de Turiúba-SP

O município de Turiúba é uma unidade territorial do Estado de São Paulo, pertencente a 9ª região administrativa, com personalidade jurídica de direito público interno. Administra 2040 habitantes, segundo IBGE 2010, com área de unidade territorial de 153 km² e economia voltada ao comércio, prestação de serviços e agropecuária. Atua nas áreas da saúde, educação, social, habitação, agricultura, meio ambiente, esporte, lazer e infra estrutura, gerenciando 269 funcionários indiretos.

Por meio do comparativo de despesas empenhadas, liquidadas e pagas do poder executivo, extraem-se os valores dos itens que determinaram os percentuais legais de despesa com pessoal, instituída a partir da Receita Corrente Líquida, nos termos do art.19 da Lei 101/00.

Quadro 1: Demonstrativo da Receita Corrente Líquida – Orçamento fiscal

| PREFEITURA MUNICIPAL DE TURIUBA - CNPJ: 45724952/0001-96 | | | | |
|--|---------------------------|----------------------|----------------------|-------------|
| EXERCÍCIO 2016 - CONSOLIDADA - PERÍODO: julho/2015 - junho/2016 | | | | |
| RECEITAS TRIBUTÁRIAS | RECEITAS CORRENTES | | | % |
| | | PREVISÃO | REALIZADA | |
| IPTU + IRRF + ITBI + ISS + OUTRAS | | 640.480,00 | 566.939,47 | |
| Receita de Contribuição | | 586.000,00 | 549.585,53 | |
| Receita Patrimonial | | 676.500,00 | 1.318.687,86 | |
| Receita Agropecuária | | 30.600,00 | | |
| TOTAL (1) | | 1.933.580,00 | 2.435.212,86 | 16% |
| TRANSFERÊNCIAS CORRENTES Constitucionais | | | | |
| Cota-Parte do FPM | | 7.644.900,00 | 6.933.051,03 | |
| Cota-Parte do ICMS | | 3.200.000,00 | 2.752.607,37 | |
| Cota-Parte do IPVA | | 240.000,00 | 186.891,93 | |
| Cota-Parte do ITR | | 20.000,00 | 96.270,75 | |
| Transferências da LC 87/1996 | | 20.000,00 | 399.623,79 | |
| Transferências do Fundeb | | 971.000,00 | 768.596,57 | |
| Outras Transf Correntes | | 1.715.500,00 | 1.294.468,56 | |
| Outras Receitas Correntes | | 223.000,00 | 281.326,99 | |
| TOTAL (2) | | 14.034.400,00 | 12.712.837,00 | 84% |
| TOTAL BRUTO DAS RECEITAS (1+2) | | 15.967.980,00 | 15.148.049,86 | 100% |
| DEDUÇÕES | | | | |
| Contribuição do servidor ao RPPS | | 586.000,00 | 549.585,53 | |
| Receitas de compensação Previdenciária | | 150.000,00 | 229.933,95 | |
| Resultado do Fundeb | | 971.000,00 | 768.596,57 | |
| TOTAL (3) | | 1.707.000,00 | 1.548.116,05 | |
| RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (1+2-3) | | 14.260.980,00 | 13.599.933,80 | 100% |

FONTE: Estudo de Caso, 2016.

Ao analisar o demonstrativo de Receita Corrente Líquida do município, destaca-se a composição, onde as receitas tributárias são apenas 16% e as transferências constitucionais somam 84%, tornando o município dependente e vulnerável à instabilidade econômica. Dessa forma, o gestor deverá ser cauteloso

quanto aos recursos a serem aplicados em despesa com pessoal, pois o descumprimento dos limites ocasionará bloqueio de transferência causando impacto direto nas contas, observando ainda que houve queda entre a receita prevista e a realizada, próxima a 5% no montante final, valor esse que irá balizar o percentual dos limites de despesa com pessoal, como segue:

Quadro 2: Demonstrativo das Despesas com Pessoal e Previdência – Executivo

| PREFEITURA MUNICIPAL DE TURIUBA - CNPJ 45.724.953/0001-96 | | |
|--|---|-----------------------|
| Período: julho/2015 - junho/2016 - Exercício 2016 | | |
| RGF - Anexo I, Art.55, Inciso I | | |
| Despesas com Pessoal | Despesas executadas (últimos 12 meses) | |
| | Liquidadas | Restos a pagar |
| DESCRIÇÃO | | |
| (+) Vencimentos e Vantagens fixa | 5.465.761,70 | |
| (+) Encargos Sociais | 1.102.673,86 | |
| (+) Inativos e Pensionistas | 1.339.540,54 | |
| (+) Outras Despesas e obrigações Variáveis, Pasep | 53.060,27 | |
| (+) Indenização por demissão e incentivos | | |
| (+) Valor de Contratos de Terceirização (art.18 LRF) | | |
| (=) SUBTOTAL (I) | 7.961.036,37 | |
| Receitas Vinculadas ao RPPS (Demonstrativo) | 3.010.930,77 | |
| (-) Despesas com inativos e pensionistas vinculadas | -1.326.320,51 | |
| (=) SUBTOTAL (II) | -1.326.320,51 | |
| (=) TOTAL LIQUIDO (I-II) | 6.634.715,86 | |
| APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL | | VALOR |
| RECEITA CORRENTE LIQUIDA-RCL | | 13.599.933,80 |
| DESPESAS COM PESSOAL | | 6.634.715,86 |
| PERCENTUAL GASTO | | 48,78% |
| LIMITE PRUDENCIAL | | 51,60% |
| LIMITE MÁXIMO | | 54% |

Estudo de Caso, 2016.

Verifica-se que, para compor o percentual de gastos com pessoal, considerou-se a despesa liquidada no mês de referência, somados aos onze meses anteriores, conforme Art.18, §2º da Lei de Responsabilidade Fiscal, dividindo-se a despesa em três categorias, sendo remuneração de qualquer natureza, encargos sociais/contribuições e terceirização de mão de obra, entendendo-se por remuneração os vencimentos, vantagens, subsídios, proventos, pensões, adicionais, gratificações, horas extras e qualquer vantagem pessoal. Desta forma:

Depreende-se que todas as despesas remuneratórias pagas pelo Tesouro Municipal devam ser incluídas no cômputo da despesa com pessoal. Por despesas remuneratórias entendemos as despesas efetuadas ao servidor por serviços prestados ou recompensados, levando-se em a habitualidade. (SILVA, 2014, p.74)

Entende-se por encargos sociais e contribuições recolhidas as entidades previdenciárias, aquelas pagas pelo empregador para financiamento das políticas públicas que beneficiam, de forma indireta, o trabalhador. Sendo assim:

Encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, tais como: FGTS, PASEP, PIS, COFINS, obrigações patronais, 13º salário, abono de férias, seguro de vida e de acidentes, férias, licenças remuneradas, dentre outras. (SILVA, 2014, p.75)

E, por fim, terceirização de mão de obra, que significa contratação de prestador de serviço particular por ente da Federação, transferindo, desta forma, atividades que não fazem parte das principais da administração.

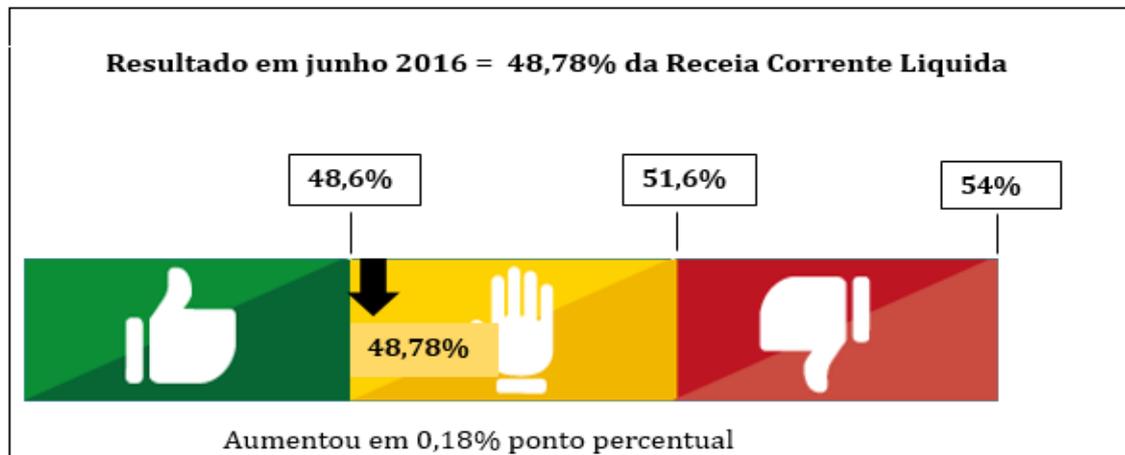
Importa falar que, para o gestor público, o focar-se nas atividades essenciais delegando a terceiros as complementares como forma de parceria, permite a concentração de esforços nas áreas de maior complexidade.

Em suma, a terceirização nada mais é que uma forma de administração que visa ao ganho na qualidade do serviço executado ao concentrar esforços nas atividades fins. Pode ser entendida como modelo de gestão que transfere atividades acessórias para dedicar-se, com maior cuidado, as principais; neste sentido:

O art.18, §1º não atenta para a licitude ou ilicitude do contrato. Busca apenas evitar que se burlem os limites da despesa com pessoal. A contratação terceirizada de mão de obra que se referir à substituição de servidores e empregados públicos deverá onerar o elemento "Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização".(SILVA, 2014, p.78)

Apurando a Receita Corrente Líquida do período de 12 meses, chegou-se ao total de R\$13.599.933,80, sendo que o gasto com pessoal para o mesmo período foi de R\$6.634.715,86, o que equivale a 48,78%.

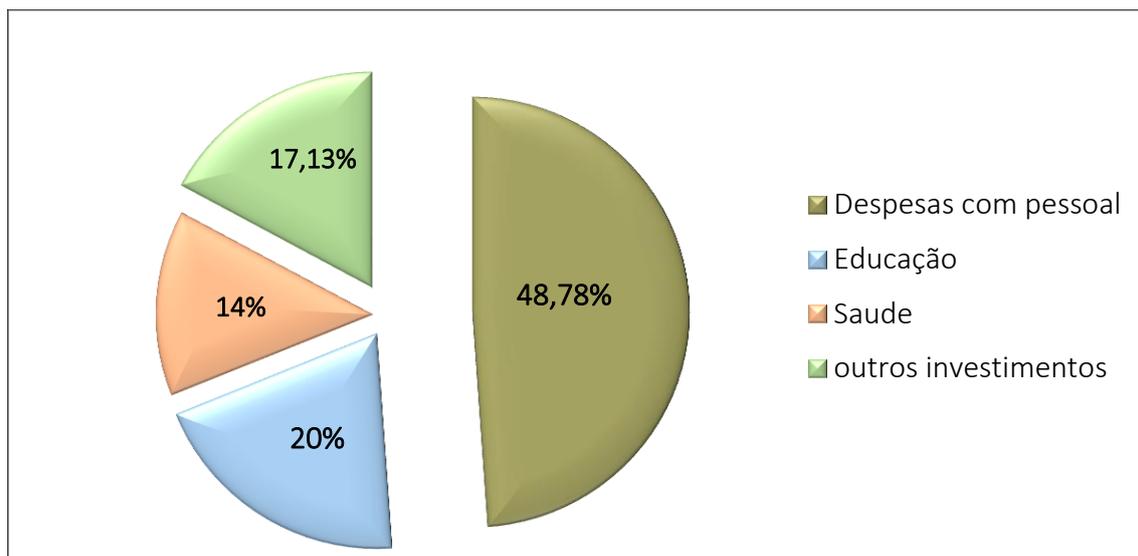
Gráfico 2: Verificação dos limites de gastos com pessoal.



Fonte: Estudo de Caso, 2016.

Os percentuais apresentados pelo município em análise ultrapassam o limite de alerta de 48,6%, conforme o Art. 59, § 1º, II, não atingindo, no entanto, o percentual de prudência de 51,30% previsto no Art.22 da mesma Lei, atendendo assim aos limites legais.

Gráfico 3: Análise das aplicações de investimentos.



Fonte: Estudo de Caso, 2016.

O chefe do poder executivo vem administrando uma sobra de recursos na ordem de 17,22% para investir em obras públicas, manutenção dos setores da administração, fundo social, casa da agricultura, transporte, secretaria de esporte turismo e lazer dentre outros, optando por privilegiar os limites legais de investimento como saúde e educação impostos pela Constituição Federal.

Conclusão

Entende-se que o principal objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal é o equilíbrio fiscal; o legislador, de forma acertada, decidiu por impor limites de gastos ao gestor público, como forma mais eficaz de contenção do endividamento.

Ao impor limites para os gastos com pessoal, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF contribui para uma melhor gestão financeira dos entes públicos, condicionando os gestores à observância desses parâmetros legais que estão diretamente relacionados ao equilíbrio entre receitas e despesas.

Assim, o início de novos projetos estará condicionado ao planejamento financeiro. Todo investimento público deverá passar pelo crivo dos limites legais, dentre eles o gasto com pessoal, que tem seu percentual de limite atrelado à Receita Corrente Líquida.

Deve-se pensar ainda que, em sua grande maioria, as obras de infraestruturas estão diretamente vinculadas à contratação de recursos humanos para que possa atingir seu fim, sendo indispensável a contratação de pessoal para o funcionamento de novas unidades administrativas, sejam de qualquer ordem.

No caso do município estudado, conclui-se que, embora cumpra com o percentual legal, deve manter-se em fase de alerta, agindo com total responsabilidade nas escolhas de investimentos e/ou gastos, para que não atinja o limite de prudência de 95% e sofra com as sanções previstas, o que engessaria um município de porte pequeno.

Por fim, limitando os gastos com pessoal com base na Receita Corrente Líquida, a Lei de Responsabilidade Fiscal combate o déficit público, dando destaque à transparência na gestão, impondo ao gestor o equilíbrio entre receita e despesa, privilegiando a liquidação de obrigações contraídas, contribuindo de fato para uma melhor gestão financeira dos municípios que na atualidade, administram recursos escassos.

Referências Bibliográficas

FLAMMARION, Eliana P. *Despesa de Pessoal: A Chave da Gestão Fiscal Responsável: teoria e prática*. 1. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

LEI COMPLEMENTAR Nº 101, de 4 de maio de 2000. – *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e da outras providências*. Disponível em < <http://www.planalto.gov.br/leis/Lcp101.htm>> acesso em 28 de maio de 2016.

MACHADO JUNIOR, JOSÉ T. *A Lei 4.320 comentada: e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. 31. Ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2002/2003.

NASCIMENTO, Carlos V. do. *Comentário a Lei de Responsabilidade Fiscal*. 7 Ed. São Paulo: Saraiva, 2014

SILVA, Lino M. *Contabilidade governamental: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública*. 1 Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SILVA, Moacir M. *Lei de Responsabilidade Fiscal: Enfoque jurídico e contábil para os municípios*. 1 Ed. São Paulo: Atlas, 2014.