



14º ECECON

Encontro Catarinense
de Estudantes de
Ciências Contábeis

Certificado

Certificamos que foi apresentado, em forma de banner, o artigo “**CONTROLE DE GASTOS COM PESSOAL ANTE OS LIMITES ESTABELECIDOS PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA ANÁLISE DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS/SC**”, dos autores **TIAGO DA COSTA CESCINETTO** e **VLADIMIR ARTHUR FEY**, no 14º Encontro Catarinense de Estudantes de Ciências Contábeis – ECECON, realizado nos dias 19 e 20 de setembro de 2016, em Florianópolis.

Florianópolis, setembro de 2016.


Marcello Alexandre Seemann
Presidente do CRCSC


Adilson Pagani
Presidente da Comissão Organizadora do
14º Encontro Catarinense de Estudantes
de Ciências Contábeis

Realização:





14º ECECON
Encontro Catarinense
de Estudantes de
Ciências Contábeis

19^o e 20 setembro 2016
Centro de Cultura e Eventos da UFSC
Florianópolis/SC

**Mercado de Trabalho
e o Desafio Profissional**



CONTROLE DE GASTOS COM PESSOAL ANTE OS LIMITES ESTABELECIDOS PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA ANÁLISE DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS/SC

Tiago da Costa Cesconetto

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
tiagoceconetto@live.com

Vladimir Arthur Fey

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
vlafey@gmail.com

Resumo

O objetivo desta pesquisa é evidenciar o desempenho do Município de Florianópolis/SC em relação ao cumprimento dos limites e disposições constitucionais de gastos com pessoal em face da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), entre os anos de 2011 a 2015. Trata-se de uma pesquisa descritiva, documental e bibliográfica, realizada por meio de estudo de caso. A coleta de dados deu-se através do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) disponibilizado no portal da transparência do ente objeto de estudo. Além do limite máximo, foram analisados os limites: prudencial e de alerta. Desta forma, constatou-se que houve extrapolação de todos os limites de despesa com pessoal para o Poder Executivo, porém nenhum limite foi ultrapassado pelo Poder Legislativo. Além disso, os resultados corroboram com pesquisas anteriores, denotando que as limitações impostas pela LRF tornou o controle das despesas com pessoal mais eficiente e têm contribuído para uma gestão responsável e transparente.

Palavras-chave: Lei de responsabilidade fiscal, Despesa com pessoal, Transparência.

Área Temática: CONTABILIDADE GOVERNAMENTAL E DO TERCEIRO SETOR.

Realização:





14º ECECON
Encontro Catarinense
de Estudantes de
Ciências Contábeis

19^o e 20 setembro 2016
Centro de Cultura e Eventos da UFSC
Florianópolis/SC



1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, os gastos públicos vêm sendo motivo de grandes preocupações por parte do governo, da mídia e, principalmente, da população em geral. Tal inquietação se justifica pelo excessivo endividamento da máquina pública em todas suas esferas.

Às despesas com pessoal, dentre todos os gastos, é a que desperta maior atenção tanto dos gestores públicos, como também de toda a sociedade, por se enquadrarem entre as mais representativas dentre os entes públicos (CRUZ, 2001, p.21).

A partir 04 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 101, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) buscou estabelecer limites e condições ao endividamento público e a vários outros aspectos das finanças públicas. Essa Lei fixou medidas para 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 (BRASIL, 2000, art. 1º).

A LRF estipulou um limite de gastos com pessoal de 60% da receita corrente líquida para estados e municípios e de 50% para a União (BRASIL, 2000, art. 19º). Como consequência ao cumprimento destas normas, era de se esperar que houvesse um ajuste fiscal que levasse a uma redução do déficit fiscal e ainda uma maior disponibilidade de recursos a serem aplicados na melhoria dos serviços públicos. Ao atingir um controle e um equilíbrio permanentes das contas públicas dos estados e municípios, é inevitável que melhore as condições a fim de se obter um crescimento permanente de tais entes.

Neste trabalho, analisa-se o desempenho fiscal relativo às despesas com pessoal do Município de Florianópolis, Estado de Santa Catarina, dos últimos cinco anos, ou seja, entre os anos de 2011 a 2015, confrontando com os limites e condições impostos pela LRF.

A pergunta que abrange o problema investigado é: **O Município de Florianópolis/SC vem atendendo as limitações e condições constitucionais previstos na LRF relativos às despesas com pessoal entre os anos de 2011 a 2015?**

O objetivo desta pesquisa é evidenciar o desempenho do Município de Florianópolis/SC em relação ao cumprimento dos limites e condições constitucionais de gastos com pessoal no período de 2011 a 2015.

Ao analisar o Município de Florianópolis/SC, este trabalho busca encontrar o comportamento das despesas com pessoal face o montante das receitas correntes. Tomando como base o ano de 2011, dez anos após a constituição da LRF, focando nos últimos cinco anos das contas publicadas. O questionamento gira em torno da necessidade de saber como o Município de Florianópolis/SC vem se comportando frente os limites de gastos com pessoal estabelecidos pela LRF ao longo da série temporal. A opção do período escolhido é em razão de tratar dos últimos dados disponíveis, não sendo encontrado nenhum trabalho realizado nos anos posteriores a 2010 do ente escolhido.

Realização:





14º ECECON
Encontro Catarinense
de Estudantes de
Ciências Contábeis

19^o e 20 setembro 2016
Centro de Cultura e Eventos da UFSC
Florianópolis/SC



Após essa introdução, na seção 2 expõe a fundamentação teórica para construção da base legal, bem como a conceitual. Os procedimentos metodológicos aplicados são discutidos na seção 3, os resultados da pesquisa constam na seção 4 e, por fim, as conclusões na seção 5 onde aduz sucintamente os resultados deste estudo.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Introdução à Lei de Responsabilidade Fiscal

Conhecida publicamente como Lei de Responsabilidade Fiscal, a LRF, sigla usualmente utilizada, é normatizada pela Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. Pode ser definida como a lei que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (BRASIL, 2000a, art. 1º), amparado no Capítulo II, do Título IV, da Constituição Federal de 1988, art. 163.

A LRF, além de tratar das despesas públicas, cuida da gestão fiscal responsável, que presume a ação planejada e transparente, onde o objetivo é prevenir os riscos e corrigir erros capazes de alterar o equilíbrio das contas públicas (NOBREGA, 2002).

Seus pressupostos são o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização, que em conjunto, são orientados pela implantação do modelo de informações gerenciais, onde os dois primeiros são instrumentos fundamentais para a geração de informações úteis para auxiliar o processo decisório e, conseqüentemente, melhorar os dois últimos (SILVA, 2004).

Alguns meios são estabelecidos a fim de assegurar o atendimento do objetivo: transparência dos resultados – por meio de relatórios com informações sobre as finanças públicas para a sociedade; metas, limites e condições – metas de receitas e despesas e limites para despesas com pessoal, entre outros; sanções pelo descumprimento da lei – penas e/ou penalidades (MOTTA, 2001).

2.2 Histórico evolutivo dos limites de despesa com pessoal

A existência de limites para as despesas com pessoal não é um assunto atual para os gestores públicos do país. Já existiam leis tratando do assunto, a primeira sendo na Constituição Federal de 1967, que em seu art. 66, definia que “A despesa de pessoal da União, Estados ou Municípios não poderá exceder cinquenta por cento das respectivas receitas correntes” (BRASIL, 1967, art. 66, § 4º).

Entretanto, a princípio não havia limites fixos para as despesas com pessoal das entidades federativas, com isso fez-se necessário à promulgação da Emenda Constitucional n.1, em 17 de outubro de 1969. A Lei Complementar (LC) que estabelece esses limites fazia-se necessária, contudo, no seu período de vigência, o comando normativo que deveria se instituir não o fez.

Não acontecendo à criação de Lei Complementar que determinasse o princípio limitador, foi criado, em 1988, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que

Realização:





14º ECECON
Encontro Catarinense
de Estudantes de
Ciências Contábeis

19^o e 20 setembro 2016
Centro de Cultura e Eventos da UFSC
Florianópolis/SC



estabeleceu, em seu art. 38, que “Até a promulgação da lei complementar referida no art. 169, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão despender com pessoal mais do que 65% do valor das respectivas receitas correntes” (BRASIL, 1988^a, art. 38).

A ausência significativa de resultados da ADCT de 1988, fez com que os legisladores promulgassem a Lei Complementar nº 82, em 27 de março de 1995, mais conhecida como Lei Camata I, em homenagem à Deputada Federal Rita de Cássia Paste Camata, autora das propostas. A Lei Camata I estabeleceu que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios não poderiam exceder mais de 60% da receita corrente líquida, com despesas com pessoal ativo e inativo” (BRASIL, 1995).

Contudo, mesmo sendo pioneira no sentido de estabelecer um limite máximo para despesa com pessoal, e determinando prazos para reenquadramento aos limites para os entes que os excederam, a Lei Camata I foi revogada pela Lei Camata II – Lei Complementar n. 96, de 31 de maio de 1999 –, estabelecendo que a despesa com pessoal não pudesse exceder 50%, na esfera federal e, 60% nas esferas estadual e municipal, da receita corrente líquida. (BRASIL, 1999).

Não havendo mudanças significativas, foi instaurada a LRF – Lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 –, com o intuito de suprir as lacunas existentes na administração das finanças públicas e que a partir da sua implantação tem se mostrado eficaz e disciplinador da conduta ética do administrador público e clareza dos gastos sobre as finanças públicas. Em seu art. 19, a LRF delinea acerca do limite máximo autorizado para gasto com despesas de pessoal de cada ente federativo:

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 discriminados:

- I– União: 50% (cinquenta por cento);
- II – Estados: 60% (sessenta por cento);
- III– Municípios: 60% (sessenta por cento).

Já os limites para os poderes e órgãos são estabelecidos no art. 20 da LRF, especificamente no âmbito municipal, conforme (BRASIL, 2000a, art. 20):

III - na esfera municipal:

- a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
- b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

A LRF, além de alterar variáveis e metodologias para a apuração dos limites, ela incluiu Poderes e Órgãos como responsáveis pela composição de despesa com pessoal, e também tem apresentado consideráveis modificações na rotina dos entes federativos, tanto administrativamente, como principalmente, financeiramente (NOBREGA, 2002).

Realização:





14º ECECON
Encontro Catarinense
de Estudantes de
Ciências Contábeis

19^o e 20 setembro 2016

Centro de Cultura e Eventos da UFSC
Florianópolis/SC



2.3 Relatório de Gestão Fiscal (RGF)

A fim de estabelecer a padronização e a consolidação dos demonstrativos fiscais de todos os entes públicos, foram inseridos na LRF como obrigatórios dois novos demonstrativos contábeis, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

Para esta pesquisa o mais importante documento fiscal para elaboração dos resultados se refere ao “Demonstrativo da Despesa com Pessoal”, previsto no Anexo I da RGF. Além de ser o principal demonstrativo no que tange às despesas com pessoal, a dívida consolidada, à concessão de garantias e as operações de crédito, é também um importante mecanismo de transparência para com as finanças públicas à sociedade como um todo (MOTTA, 2001).

Conforme o art. 54 da LRF os titulares dos Poderes e órgãos de todas as esferas públicas devem emitir o RGF ao final de cada quadrimestre (BRASIL, 2000, art. 54). Ainda, o RGF deve ser publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder com acesso à sociedade (BRASIL, 2000, art. 55). Ainda, ficam autorizados os Municípios com população inferior a 50 mil habitantes a opção de divulgar o RGF semestralmente (BRASIL, 2000, art. 63).

O RGF deve ser elaborado de forma padronizada, segundo modelos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda (MF), enquanto não for instaurado o Conselho de Gestão Fiscal, de que trata o art. 67 da LRF.

2.4 Variáveis e limites para despesas com pessoal

Neste item são apresentadas detalhadamente as variáveis para apuração dos limites de despesas com pessoal, bem como os percentuais de cada limite estabelecido focado na esfera municipal, objeto do estudo.

2.4.1 Receita Corrente Líquida (RCL)

A primeira variável básica a ser entendida para a apuração do limite para as despesas com pessoal é a Receita Corrente Líquida (RCL), onde o conceito está inserido no art. 2 da LRF sendo o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, com as deduções constantes no art. 2 da LRF (BRASIL, 2000a).

2.4.2 Despesa Total com Pessoal (DTP)

Outra variável básica imprescindível, conforme a LRF, é a Despesa Total com Pessoal (DTP), previsto no art. 18 como “o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregados, civis, militares e de membros do Poder, com quaisquer espécies remuneratórias [...]” (BRASIL, 2000a, art. 18).

Realização:





A DTP deverá ser apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência (BRASIL, 2000a, art. 18, § 2). Valores referentes a contratos de terceirização de mão de obra que referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”, e serão computados na despesa total com pessoal (BRASIL, 2000, art. 18, § 1).

As Despesas Não Computadas (DNC) deverão ser excluídas do total de despesa com pessoal de cada ente. Conforme o art. 19 da LRF, § 1º, I a IV, não serão computadas nos gastos com pessoal as despesas: com indenização por demissão de servidores e empregados; relativas a incentivos à demissão voluntária; convocação extraordinária do Congresso Nacional; decorrente de decisão judicial e da competência de período anterior ao período de apuração – 12 meses; com inativos, custeadas por recursos de fundo específico (BRASIL, 2000).

2.4.3 Limites: máximo, prudencial e alerta

Definido no art. 20 da LRF, o limite máximo (legal) para cada ente federativo, especificamente na esfera municipal, não poderá exceder 60% da RCL, sendo 54% para o Executivo e os outros 6% para o Legislativo (BRASIL, 2000a).

Não se faz necessário atingir o limite legal para que a unidade pública sofra os efeitos da LRF, isso porque existem outros dois limites anteriores ao máximo – o limite prudencial e o de alerta. Ainda que a Lei não utilize esses termos, trata-se de uma interpretação do art. 59 da LRF, onde os Tribunais de Contas (TC) alertarão os Poderes ou órgãos referidas no art. 20 quando constatarem que o montantes da despesa total com pessoal ultrapassou 90% do limite (BRASIL, 2000a).

Ainda conforme o art. 20, se a despesa total com pessoal exceder a 95% do limite máximo, o ente alcançará o limite prudencial, e assim ficando vedado: a concessão de vantagem; 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; contratação de hora extra [...] (BRASIL, 2000a, art. 22, I a V).

Tabela 1 - Repartição dos limites para despesa com pessoal na LRF a partir de 2000.

Poderes e Órgãos	Limites (% da RCL)		
	Máximo	Prudencial (95% do Máx.)	Alerta (90% do Máx.)
Municípios	60,00%	57,00%	54,00%
Legislativo (Câmara de Vereadores)	6,00%	5,70%	5,40%
Executivo (Prefeitura)	54,00%	51,30%	48,60%

Fonte: Adaptado dos artigos 19, 20, 22 e 59 da LRF.

Por conseguinte, decorre da atribuição do TC o limite de alerta, com atribuição no art. 59 da LRF, o ente federativo que ultrapassar 90% do limite legal. Quando o limite é atingido, ainda

Realização:





não há penalizações, entretanto é encaminhado pelo TC ao Poder ou Órgão mencionado no art. 20, um aviso formal alertando que tal limite foi extrapolado, podendo alterar o modo de gestão dos entes da Federação.

2.5 Reenquadramento, infrações e sanções

Não há punição ou penalização pelo descumprimento do limite máximo para o ente federativo, visto que segundo o art. 23, se ultrapassado o limite máximo previsto na Lei, o percentual excedente deverá ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro (BRASIL, 2000a).

Caso o gestor público não alcançar a redução estabelecida dentro do prazo, e enquanto o excesso não for completamente eliminado, o ente federativo não poderá, ainda conforme art. 23: 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 (BRASIL, 2000a, art. 23, § 3º, I a III).

Por outro lado, o gestor do ente poderá ficar sob pena pelo descumprimento das exigências previstas na Lei, conforme os casos elencados no Quadro 1:

Quadro 1 - Infrações da Lei de Responsabilidade Fiscal e suas penalidades

Infração	Penalidade/Sanção
Ultrapassar o limite de Despesa Total com Pessoal em cada período de apuração (LRF, art 19 e 20).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Expedir ato que provoque aumento da Despesa com Pessoal em desacordo com a lei (LRF, art. 21).	Nulidade do ato (LRF, art. 21); 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 (LRF, art. 21).	Nulidade do ato (LRF, art. 21, § único); 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 (LRF, art. 22).	Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º). Proibições previstas em lei (LRF, art. 22, § único).
Deixar de adotar as medidas previstas na lei, quando a Despesa Total com Pessoal ultrapassar o limite máximo do respectivo Poder ou órgão (LRF, art. 23).	Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º).
Manter gastos com inativos e pensionistas acima do limite definido em lei (LRF, artigos 18 a 20; art. 24, § 2º; art. 59, § 1º, inciso IV).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Não cumprir limite de Despesa Total com Pessoal em até dois anos, caso o Poder ou órgão tenha estado acima desse limite em 1999 (LRF, art. 70).	Proibição de receber transferências voluntárias, contratar operações de crédito e de obter garantias (LRF, art. 23, § 3º). Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).

Fonte: Adaptado da LRF e suas Penalidades da Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

Realização:





14º ECECON
Encontro Catarinense
de Estudantes de
Ciências Contábeis

19^o e 20 setembro 2016

Centro de Cultura e Eventos da UFSC
Florianópolis/SC



2.6 Revisão de literatura: gastos públicos e LRF

Alguns trabalhos acadêmicos relacionados às despesas com pessoal têm sido realizados após a introdução da LRF em diferentes estados e municípios brasileiros no sentido de verificar a adequacidade, conformidade e a eficácia da referida lei no que tange ao cumprimento dos limites.

Platt Neto e Barcelos Jr. (2006) realizaram uma pesquisa evidenciando o desempenho da Câmara Municipal de Florianópolis/SC nos anos de 2000 a 2004, com relação aos limites impostos pela Constituição Federal e na LRF. Concluíram que o ente nos anos de 2000 e 2001 o órgão não cumpriu alguns limites, sendo que em 2001 o Legislativo atingiu aproximadamente 70% da receita corrente do município.

Rogers e Sena (2007) investigaram municípios com as maiores economias de Minas Gerais com base na adequação à LRF nos anos de 1998 a 2005. Verificaram que a aproximadamente 90% dos municípios cumpriram os limites com despesa com pessoal, ficando abaixo dos 60% da RCL. Entretanto, após a introdução da LRF, os autores avaliaram que houve diminuição significativa da DTP do legislativo.

Fantim, Platt Neto e Cruz (2009) analisaram a evolução das despesas com pessoal e o desempenho do município de Videira/SC, no período de 2000 a 2008, relacionado ao cumprimento dos limites especificados na LRF. Como resultado, o ente apresentou adequação à Lei em todos os anos ao longo da série temporal.

Farias *et al.* (2010) estudaram identificar a relação ‘despesas com pessoal versus receita corrente líquida’ frente às condições impostas pela LRF, relativamente ao município de Florianópolis, nos exercícios de 2005 a 2009. Finalizaram que tal relação ocorreu em conformidade com as disposições da LRF em todos os exercícios analisados.

Souza e Platt Neto (2012) pesquisaram acerca da composição e a evolução das despesas com pessoal do Estado de Santa Catarina de 2000 a 2011. Puderam constatar que somente no ano de 2000 o estado ultrapassou todos os limites para despesa com pessoal. Todavia, nos anos de 2001 a 2005 o limite de alerta foi extrapolado e nos anos de 2002 a 2004 o limite prudencial foi excedido.

Carneiro (2016) analisou a situação dos gastos com pessoal à luz da LRF após 15 anos da sua promulgação dos municípios do cone sul de Rondônia/RO. Os municípios analisados encontraram-se dentro dos limites legais e, ainda, a proposição levantada de que os municípios estão se adequando para uma gestão responsável e obedecendo aos índices legais de gastos com pessoal e da dívida consolidada pôde ser confirmada.

De modo geral, os trabalhos revisados indicam que a LRF vem prestando um papel imprescindível na contribuição aos gestores públicos para uma gestão mais transparente e responsável (ROGERS e SENA, 2007; SOUZA e PLATT NETO, 2012); Inclusive, após a imposição da LRF ficou evidente um melhor e mais eficiente controle dos gestores para com os recursos públicos (PLATT NETO e BARCELOS JR., 2006; FANTIN, PLANTT NETO e CRUZ, 2009; FARIAS *et al.*, 2010).

Realização:





3 METODOLOGIA

Quanto aos objetivos, a pesquisa é classificada como descritiva (GIL, 2007), visto que tem como objetivo trazer para conhecimento a investigação da composição e evolução para despesas com pessoal ao longo da série temporal dos últimos dez anos, analisando as relações entre as variáveis a partir da análise dos dados divulgados.

Quanto aos meios, a pesquisa é classificada como documental, bibliográfica e estudo de caso (RICHARDSON, 1999; LAKATOS, MARCONI, 2007). Documental por ter como base o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), divulgados pelo Município de Florianópolis/SC, referentes aos últimos cinco anos, ou seja, de 2011 a 2015. Bibliográfica, porque visa instruir e discutir o assunto, tema e problema com base em referências publicadas no site do ente federativo (MARTINS e THEÓPHILO, 2009). Por fim, estudo de caso, por ser tratar de uma investigação empírica sobre fenômenos dentro do seu contexto real, procurando aprender, descrever, compreender e interpretar a complexidade do caso (MARTINS e THEÓPHILO, 2009).

Não obstante, foi realizada uma revisão de literatura com o objetivo de formar a base legal e conceitual para o enfoque do problema, que arrolou a introdução da LRF, os históricos evolutivos dos limites constitucionais anteriores a LRF, as variáveis a serem utilizadas para o cálculo dos limites, os relatórios específicos obrigatórios e essenciais em atendimento à Lei, e ainda, as penalidades e sanções estabelecidas.

Além disso, quanto à abordagem, esta pesquisa se enquadra como qualitativa (MARTINS e THEÓPHILO, 2009), onde compreende uma análise intrínseca das despesas com pessoal dos últimos cinco anos do município de Florianópolis/SC com base na LRF, e ainda quantitativa (LAKATOS, MARCONI, 2007), que aplica os resultados encontrados a partir das variáveis analisadas a fim de evidenciar a situação do município em consonância com a Lei.

Para uma análise mais real e melhor evidenciação do objetivo desta pesquisa, após a obtenção dos dados extraídos do RGF, divulgados pelo município durante os últimos cinco anos, foi realizado o ajuste monetário dos valores e corrigidos pela inflação.

Tabela 2 – Fator de ajuste em consonância à inflação com base em dezembro de 2015.

Exercícios Financeiros	2011	2012	2013	2014	2015
IPCA Acumulado	6,50%	5,84%	5,91%	6,40%	10,67%
IPCA Médio Anual	3,92%	2,85%	3,20%	3,61%	6,16%
Inflação Acumulada	36,65%	29,08%	21,53%	14,24%	6,16%
Fator Ajuste para 2015	1,4059	1,3201	1,2473	1,1776	1,1067

Fonte: Adaptado de IBGE (2016).

Como base na Tabela 2, foi utilizado índice oficial do Governo Federal para controle das metas de inflação da política fiscal e monetária brasileira, o Índice Nacional de Preços ao

Realização:





Consumidor Amplo (IPCA), divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O intuito foi de reduzir as distorções e possíveis erros entre os anos analisados.

Como limitação desta pesquisa, constitui-se a restrição da análise temporal dos dados, já que não observa os períodos anteriores à LRF e também, os dez anos após a promulgação da Lei, ou seja, de 2001 a 2010. Por conseguinte, não foram feitas análises ou comparações específicas com outros municípios do país.

4 RESULTADOS

Nesta seção demonstram-se os resultados da pesquisa. Inicia-se com a análise do Poder Executivo de Florianópolis e em seguida do Poder Legislativo do município, por fim apresenta-se um comparativo entre os Poderes. Para fins de apuração dos limites, os dados coletados são representados pela Receita Corrente Líquida (RCL) e a Despesa Total com Pessoal (DTP), extraídos do Anexo I do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do ente. Os dados foram obtidos através do portal da transparência de Florianópolis dos exercícios financeiros de 2011 a 2015.

4.1 Análise dos dados do Poder Executivo

Na Tabela 3 constam os dados e apurações relativos ao Poder Executivo, apresentado pelo valor monetário corrigido e atualizado da DTP, RCL bem como os percentuais representados pela divisão da DTP pela RCL, para melhor entendimento dos resultados apurados. Além disso, apresenta os valores monetários dos limites máximo, prudencial e de alerta relativos à RCL.

Tabela 3 – Apuração dos limites legais para as despesas com pessoal do Poder Executivo de Florianópolis
Valores ajustados em R\$ Milhões de Reais

Poder Executivo	2011	2012	2013	2014	2015
DTP	627.424	663.807	708.498	746.361	831.844
RCL	1.264.809	1.260.897	1.315.732	1.396.005	1.463.001
% da DTP sobre a RCL	49,61%	52,65%	53,85%	53,46%	56,86%
LM (54% da RCL)	682.997	680.885	710.495	753.843	790.021
LP (95% do LM)	648.847	646.840	674.971	716.151	750.519
LA (90% do LM)	614.697	612.796	639.446	678.459	711.018

Fonte: Adaptado do Anexo I do RGF (PMF, 2011 a 2015).

Com base na Tabela 3, observa-se que o Poder Executivo extrapolou os limites estabelecidos na LRF em todos os anos analisados, ou seja, entre 2011 e 2015. No exercício financeiro de 2011, o percentual da DTP sobre a RCL foi de 49,61%, que representou o valor de R\$ 627.424 milhões para um limite máximo (art. 59, § 1º, inciso II, da LRF) de R\$ 682.997 milhões. Entretanto, o montante da DTP ultrapassou 90% do limite máximo, interpretado como limite de alerta, porém não cabendo penalização com base na LRF.

Realização:





No ano de 2012, as despesas com pessoal atingiram R\$ 663.807 milhões, para um limite máximo de R\$ 680.885 milhões, o que representou 52,65% da RCL. Os limites de alerta e prudencial (art. 22, parágrafo único, da LRF) foram extrapolados no ano.

Em 2013, os limites de prudencial e de alerta foram atingidos e a despesa total com pessoal representou 53,85% da RCL, ficando apenas 0,28% abaixo do limite máximo, de R\$ 710.495 milhões.

O percentual total da DTP sobre a RCL no exercício financeiro de 2014 chegou a 53,46%, excedendo o limite prudencial no montante de R\$ 30.210 milhões. Entretanto, as despesas com pessoal apresentaram uma diferença de R\$ 7.482 milhões abaixo do limite máximo permitido.

No período de 2015, o Poder Executivo ultrapassou todos os limites estabelecidos pela LRF. Verifica-se uma DTP de 56,86% em face da RCL, 2,86 pontos percentuais acima do limite máximo (incisos I a II do art. 20, LRF), denotando uma margem de R\$ 41.823 milhões entre o permitido e o executado. Do exposto, o percentual excedente de 5,29% deverá ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro (BRASIL, 2000a), sob a pena de sofrer punições, conforme § 3º incisos I a II do art. 23 da LRF, elencadas na fundamentação teórica desta pesquisa.

Conforme informação repassada pela Secretaria de Finanças do Poder Executivo de Florianópolis, através de contato telefônico, o aumento de despesa no exercício financeiro de 2015 se deu, principalmente, à nomeação de pessoal aprovado em concurso público na área de Segurança Pública, Educação e Saúde. Fato esse que deve ser apurado pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina, visto que, conforme o art. 20 da LRF, após o extrapolar 95% do limite máximo com despesa com pessoal, o ente fica vedado à contratação de pessoal a qualquer título.

4.2 Análise dos dados do Poder Legislativo

Com base na Tabela 4, observa-se que o Poder Legislativo do município de Florianópolis manteve o percentual de DTP ante a RCL abaixo dos 4% nos anos analisados.

Tabela 4 – Apuração dos limites legais para as despesas com pessoal do Poder Legislativo de Florianópolis
Valores ajustados em R\$ Milhões de Reais

Poder Legislativo	2011	2012	2013	2014	2015
DTP	40.914	39.948	39.896	42.430	44.577
RCL	1.264.809	1.260.897	1.315.732	1.396.005	1.463.001
% da DTP sobre a RCL	3,23%	3,17%	3,03%	3,04%	3,05%
LM (6% da RCL)	75.889	75.654	78.944	83.760	87.780
LP (95% do LM)	72.094	71.871	74.997	79.572	83.391
LA (90% do LM)	68.300	68.088	71.050	75.384	79.002

Fonte: Adaptado do Anexo I do RGF (PMF, 2011 a 2015).

Realização:





Diante do exposto, verifica-se que o Poder Legislativo de Florianópolis cumpriu, em todos os anos de análise, os limites estabelecidos no art. 20 da LRF. Ademais, nenhum dos limites do art. 19, 20, 22 e 59 da LRF foram ultrapassados entre 2011 e 2015.

O menor percentual de DTP em relação à RCL foi alcançado em 2013, onde a mesma representou 3,03%. O montante de R\$ 39.896 milhões foi gasto com folha de pessoal, R\$ 39.048 milhões a menos que o limite máximo, de R\$ 78.944 milhões.

No período de 2011 foi apurado o maior percentual de gastos, 3,23% de DTP se comparado a RCL. O montante gasto ficou 46,09% abaixo do limite máximo estabelecido no art. 59, § 1º, inciso II, da LRF.

4.3 Poder Executivo *versus* Poder Legislativo

De acordo com os dados da análise foi elaborado o Quadro 2, onde é apresentado um resumo comparativo do atingimento dos limites legais previstos da LRF anos de 2011 a 2015 do município de Florianópolis.

Quadro 2 – Limites da LRF alcançados pelo Município de Florianópolis de 2011 a 2015.

Poderes	Ano	Limites (% da RCL)		
		Alerta	Prudencial	Máximo
Executivo	2011	X		
	2012	X	X	
	2013	X	X	
	2014	X	X	
	2015	X	X	X
Legislativo	2011			
	2012			
	2013			
	2014			
	2015			

Fonte: Elaborado pelo autor.

A partir da análise do Quadro 2, observa-se um melhor controle, pelo gestor, das contas do Poder Legislativo se comparada às do Poder Executivo referente às despesas com pessoal e as limitações estabelecidas pela LRF. No horizonte temporal da análise, o Poder Legislativo não ultrapassou nenhum dos limites, ao contrário do Poder Executivo, onde os limites foram ultrapassados em todos os anos da análise.

O período de 2015 merece destaque, visto que o limite máximo foi excedido (incisos I a II do art. 20, LRF), assim, no período de 2016, o ente ficou impedido de receber transferências voluntárias, obter garantia direta ou indireta de outro ente, contratar operações de crédito (§ 3º, incisos I a III, art. 23, da LRF).

Realização:





14º ECECON
Encontro Catarinense
de Estudantes de
Ciências Contábeis

19^o e 20 setembro 2016

Centro de Cultura e Eventos da UFSC
Florianópolis/SC

**Mercado de Trabalho
e o Desafio Profissional**

Diante disto, aguarda-se o parecer do Tribunal de Conta do Estado de Santa Catarina (TCE-SC) acerca da prestação de contas de governo, informando quais penalizações e consequências o gestor do ente sofreu ou irá sofrer diante desta infração à Lei. Tais consequências podem ser a cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201/1967, art. 4º, inciso VII) e reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/00, art. 2º).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considera-se que o objetivo da presente pesquisa foi alcançado, visto que as informações apresentadas denotam a aplicabilidade da LRF no que tange ao cumprimento dos limites estabelecidos para as despesas com pessoal do Município de Florianópolis/SC, entre os anos de 2011 a 2015. Utilizou-se, com a finalidade de alcançar este objetivo, o Anexo I do RGF dos últimos cinco anos disponibilizados no sítio eletrônico da Prefeitura e da Câmara de Vereadores.

Observou-se a composição e a evolução da Despesa Total com Pessoal (DTP) dos Poderes Executivo e Legislativo do Município, bem como a Receita Corrente Líquida (RCL), numa análise temporal de cinco anos, abrangendo os exercícios financeiros de 2011 a 2015, em relação aos limites máximo, prudencial e de alerta estabelecidos pela LRF. Quanto aos valores monetários, foi realizado um ajuste dos valores originais pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), o que permitiu uma efetiva percepção das receitas e despesas.

Diante dos resultados obtidos a partir da série histórica, observou-se que o Poder Executivo de Florianópolis/SC, em todos os cinco anos analisados, ultrapassou pelo menos um dos limites estabelecidos pela LRF. No exercício financeiro de 2011, apenas o limite de alerta foi extrapolado, não cabendo penalização com base na LRF. Nos exercícios financeiros de 2012 a 2014, o Poder Executivo ultrapassou tanto o limite de alerta quanto o limite prudencial (parágrafo único do artigo 22 da LRF). Já no exercício de 2015, além de extrapolar os limites de alerta e prudencial, o limite máximo foi ultrapassado (incisos I, II e III do artigo 20 da LRF), descumprindo a LRF e, assim, o gestor atual ficando sob a pena de cassação de mandato (Decreto-Lei nº 201/1967, art. 4º, inciso VII).

A partir dos resultados, conclui-se que o no ano de 2015 o Poder Executivo de Florianópolis/SC infringiu as imposições da LRF em face das despesas com pessoal, assim, aguardando o julgamento das prestações de contas de governo pelo TCE-SC. Em relação ao Poder Legislativo, conclui-se que o ente cumpriu, entre 2011 a 2015, todos os limites estabelecidos pela LRF, conservando suas despesas com pessoal abaixo de 4% da RCL, não se enquadrando em nenhum dos limites ao longo da série temporal da análise.

Portanto, considera-se que as limitações impostas pela LRF tornou o controle das despesas com pessoal mais eficiente e têm contribuído para uma gestão responsável e transparente do Poder Legislativo do município de Florianópolis. No entanto, o controle de gastos do Poder Executivo não é eficiente, visto que, nos anos analisados, o ente extrapolou todos

Realização:





14º ECECON
Encontro Catarinense
de Estudantes de
Ciências Contábeis

19^o a 20 setembro 2016

Centro de Cultura e Eventos da UFSC
Florianópolis/SC

**Mercado de Trabalho
e o Desafio Profissional**

os limites impostos pela LRF, principalmente no ano de 2015, cabendo agora ao gestor e ao ente público as sanções e punições previstas na referida Lei.

Recomenda-se, como objeto de pesquisas futuras, que sejam realizados estudos de caso com a composição específica das despesas e sua variação ao longo do tempo em contrapartida às flutuações das receitas, com o objetivo de verificar se o aumento das despesas está diretamente proporcional ou não às receitas realizadas, bem como uma comparação com outros municípios do país.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 24 de janeiro de 1967. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 10 fev. 2016.

_____. **Constituição Federal de 1988**. Texto Constitucional de 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 23 fev. 2016.

_____. Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília: 27 fev. 1967. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0201.htm>. Acesso em: 10 fev. 2016.

_____. **Emenda Constitucional n. 1**, de 17 de outubro de 1969. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 16 fev. 2016.

_____. Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000. Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília: 20 out. 2000. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10028.htm>. Acesso em: 8 fev. 2016.

_____. Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995. 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>. Acesso em: 28 fev. 2016.

Realização:





14º ECECON
Encontro Catarinense
de Estudantes de
Ciências Contábeis

19^o e 20 setembro 2016

Centro de Cultura e Eventos da UFSC
Florianópolis/SC

**Mercado de Trabalho
e o Desafio Profissional**



_____. Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999. 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>. Acesso em: 11 fev. 2016.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 24 fev. 2016.

CARNEIRO, Alexandre de Freitas. Situação dos Gastos com Pessoal e Dívida Consolidada nos Municípios do Cone Sul de Rondônia após 15 anos da LRF. **Boletim Governet de Administração Pública e Gestão Municipal**, v. 59, p. 1090-1131, 2016.

CRUZ, F. A influência da limitação das despesas com pessoal na gestão pública municipal e um perfil comportamental dos municípios catarinenses. **Revista Pensar Contábil do Conselho Regional de Contabilidade**, Rio de Janeiro. v. 13, ago./out. 2001.

FANTIN, M. S. C.; PLATT NETO, O. A.; CRUZ, F. A evolução das despesas com pessoal no Município de Videira (SC) e sua observância aos limites desde a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: **3º Congresso UFSC de Iniciação Científica em Contabilidade**. Florianópolis: UFSC, 2009.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo Atlas: 2007.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia científica: ciência e conhecimento científico, métodos científicos, teoria, hipóteses e variáveis**. 5. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2007. 312p.

MARTINS, G. A.; THEÓFILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar n.101.2 ed. rev., atual e ampla**. – Belo Horizonte: Del Rey. 2001.

NÓBREGA, Marcos. **Lei de Responsabilidade Fiscal e Leis Orçamentárias**. - São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

Realização:





14º ECECON
Encontro Catarinense
de Estudantes de
Ciências Contábeis

19^o20 setembro 2016
Centro de Cultura e Eventos da UFSC
Florianópolis/SC



PLATT NETO, O. A.; BARCELOS JR, M. D. Desempenho Fiscal da Câmara Municipal de Florianópolis após Implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: CONGRESSO USP DE CONTABILIDADE E CONTROLADORIA, 6., São Paulo. **Anais...** São Paulo: EAC/FEA/USP, 2006. Disponível em:

<www.congressusp.fipecafi.org/artigos62006/98.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2016.

PMF – Prefeitura Municipal de Florianópolis. Relatório de Gestão Fiscal (2011 a 2015): Anexo I do RGF – Demonstrativo de Despesa com Pessoal, referente aos ano de 2011 a 2015. Disponível em:

<<http://www.pmf.sc.gov.br/transparencia/index.php?pagina=responsabilidadefiscal&menu=>>>
Acesso em: 19 jul. 2016.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social:** métodos e técnicas. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROGERS, P.; SENA, L. B. Análise agregada dos municípios mineiros de grande porte quanto à agregação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Ano 04, v.1, n.8, p. 99-119, jul./dez. 2007. Disponível em:

<<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/1958/4597>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. STN. Infrações da Lei de Responsabilidade Fiscal e suas penalidades. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/infracoes-da-lei-de-responsabilidade-fiscal-e-suas-penalidades>> Acesso em: 11 fev. 2016.

SILVA, L. M. **Contabilidade Governamental:** um enfoque administrativo. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

Realização:

