

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIAL**

**RAFAEL DA SILVEIRA VELHO**

**CRISE FISCAL E DESPESAS COM PESSOAL:**

**Um estudo exploratório sobre o município de**

**Cachoeirinha/RS (2012 – 2017)**

**Porto Alegre**

**2018**

**RAFAEL DA SILVEIRA VELHO**

**CRISE FISCAL E DESPESAS COM PESSOAL:  
Um estudo exploratório sobre o município de Cachoeirinha/RS  
(2012 – 2017)**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública e Social.

**Orientador: Prof. Dr. Diogo Joel Demarco**

**Porto Alegre**

**2018**

**RAFAEL DA SILVEIRA VELHO**

**CRISE FISCAL E DESPESAS COM PESSOAL:**

**Um estudo exploratório sobre o município de Cachoeirinha/RS (2012 – 2017)**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública e Social.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

**Prof. Dr. Aragon Érico Dasso Junior**  
**Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)**

---

**Prof. Dr. Pedro de Almeida Costa**  
**Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)**

---

**Prof. Dr. Diogo Joel Demarco**  
**Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)**  
**Professor Orientador – Presidente da Banca Examinadora**

**Porto Alegre, 12 de dezembro de 2018.**

Dedico este trabalho à minha avó que sempre me apoiou em todos os momentos da vida e é a principal pessoa com a qual posso contar, bem como, aos meus familiares e amigos que sempre torceram pelo alcance desta conquista.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Prof. Dr. Diogo Joel Demarco, meu orientador, que me deu forças para seguir em frente, no objeto de estudo em que me dediquei a pesquisar.

Aos professores do curso com ênfase, que se dedicam ao estudo do Campo de Públicas, e que são responsáveis pela construção do exercício do pensamento crítico e da cidadania dos alunos.

A todos os colegas de curso que buscam se aprofundar e se aperfeiçoar no exercício da boa Administração Pública, que atenda a sociedade de forma coletiva e sem privilégios.

À minha família, em especial a minha avó, Maria, que sempre me deu o apoio, amor e carinho para seguir adiante em busca dos meus objetivos e sonhos.

Ao João Derly, que me proporcionou a oportunidade de entender na prática o quão amplos são os desafios e possibilidades da Administração Pública, no âmbito do Poder Legislativo, podendo, assim, contribuir de forma efetiva com o que aprendi no campo acadêmico.

À Marina Silva, referência na luta pela construção de um Brasil mais justo e sustentável.

A Deus, por ter me guiado até aqui, para que eu pudesse seguir no caminho das lutas coletivas e lutando contra toda e qualquer forma de injustiça.

## Arco e Flecha

“Do arco que empurra a flecha,  
Quero a força que a dispara.  
Da flecha que penetra o alvo  
Quero a mira que o acerta.

Do alvo mirado  
Quero o que o faz desejado.  
Do desejo que busca o alvo  
Quero o amor por razão.

Sendo assim não terei arma,  
Só assim não farei a guerra.  
E assim fará sentido  
Meu passar por esta terra.

Sou o arco, sou a flecha,  
Sou o todo em metades,  
Sou as partes que se mesclam  
Nos propósitos e nas vontades.

Sou o arco por primeiro,  
Sou a flecha por segundo,  
Sou a flecha por primeiro,  
Sou o arco por segundo.

Buscai o melhor de mim  
E terás o melhor de mim.  
Darei o melhor de mim  
Onde precisar o mundo.”

## RESUMO

Trata-se de estudo exploratório que visa verificar em que medida os gastos com pessoal são o elemento responsável pela crise financeira do município de Cachoeirinha/RS. O objetivo é analisar se a hipótese de que os gastos com pessoal são efetivamente o principal fator responsável pela crise fiscal enfrentada pelo município. Para tanto, analisam-se as contas (receitas e despesas), no período de 2012-2017; descrevem-se os gastos com pessoal (ativos e inativos) identificando os seus principais elementos; e, caracterizam-se as despesas nas principais áreas responsáveis pela prestação de serviços e investimentos. Foram analisadas três áreas que abrangem a ação da Administração Pública no primeiro ano de mandato do prefeito Miki Breier: as finanças públicas; as medidas relacionadas às práticas de gestão implementadas pela nova administração aos funcionários públicos; e, as visões técnico-políticas dos informantes-chave que colaboraram para esse estudo. A pesquisa realizada apresenta características exploratórias partindo da análise documental e bibliográfica, analisam-se os projetos de lei referentes às ações da administração pública municipal, bem como, verifica-se os dados financeiros no sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), nas áreas e período determinado no estudo. Com base na análise dos dados e informações referentes ao período estudado, observa-se que, no último ano desse período, o atual Governo implementou medidas que alteraram o caráter da administração pública municipal promovendo a retirada de conquistas adquiridas que provocaram a diminuição da máquina pública como justificativa ao desequilíbrio financeiro que o município enfrenta. Considera-se que a hipótese de que os gastos com pessoal são efetivamente o principal fator responsável pela crise fiscal enfrentada pelo município de Cachoeirinha se confirma parcialmente, apesar do desequilíbrio financeiro apontado nesse trabalho.

**Palavras-Chave:** Administração Pública. Despesas com Pessoal. Crise Fiscal.

## **ABSTRACT**

*This is an exploratory study that aims to verify the extent to which personnel expenses are the element responsible for the financial crisis of the municipality of Cachoeirinha/RS. The objective is to analyze if the hypothesis that the expenses with personnel are effectively the main factor responsible for the fiscal crisis faced by the municipality. To this end, the accounts (revenues and expenses) are analyzed for the period 2012 to 2017; the personnel expenses (assets and inactive) are described, identifying its main elements; and, the expenses in the main areas responsible for the provision of services and investments are characterized. Three areas covering Public Administration action in the first year of Mayor Miki Breier's term were analyzed: public finances; the measures related to the management practices implemented by the new administration to public officials; and the technical-political visions of the key informants who collaborated for this study. The research carried out presents exploratory characteristics based on documentary and bibliographical analysis, the bills related to the actions of the municipal public administration are analyzed, as well as the financial data on the website of the Court of Auditors of the State of Rio Grande do Sul. South (TCE-RS), in the areas and period determined in the study. Based on the analysis of the data and information regarding the studied period, it's observed that, in the last year of this period, the current Government implemented measures that changed the character of the municipal public administration promoting the withdrawal of acquired conquests that caused the decrease of the public machine as justification to the financial imbalance that the municipality faces. It's considered that the hypothesis that personnel expenses are effectively the main factor responsible for the fiscal crisis faced by the municipality of Cachoeirinha is partially confirmed, despite the financial imbalance pointed out in this study.*

**Keywords:** *Public Administration. Personnel Expenses. Fiscal Crisis.*



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Receita Corrente Líquida (RCL) x Despesas com Pessoal.....	44
Gráfico 2 – Receitas x Despesas.....	48
Gráfico 3 – Investimentos em Saúde.....	49
Gráfico 4 – Investimentos em Educação.....	49
Gráfico 5 – Investimentos em Assistência Social.....	52
Gráfico 6 – Investimentos em Obras.....	52
Gráfico 7 – Despesas com Pessoal: ativos e inativos.....	54

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Limites da LRF para as Despesas com Pessoal Municipais.....	32
Quadro 2 – Escalonamento do valor unitário do Auxílio-Alimentação.....	60

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução das Despesas com Pessoal – Relatórios de Gestão Anual.....	41
Tabela 2 – Evolução da Despesa com Pessoal – Controle Social - Gestão Fiscal do TCE/RS .....	42
Tabela 3 – Finanças Públicas do Município de Cachoeirinha/RS.....	47

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAPS – Centro de Atenção Psicossocial  
CEC – Centro de Especialidades Clínicas  
CEO – Centro de Especialidades Odontológicas  
CF – Constituição Federal  
CSI – Centro de Saúde do Idoso  
EC – Emenda Constitucional  
FPM – Fundo de Participação dos Municípios  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços  
IPCA - Índice de Preços ao Consumidor Amplo  
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados  
IPREC – Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Cachoeirinha  
IPTU – Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana  
IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores  
IR – Imposto de Renda  
ISS – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza  
ITBI - Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis  
ITR – Imposto Territorial Rural  
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LOA – Lei de Orçamento Anual  
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal  
MDB – Movimento Democrático Brasileiro  
PEC – Proposta de Emenda à Constituição  
PGM – Procuradoria Geral do Município  
PL – Projeto de Lei  
PLC – Projeto de Lei Complementar  
PPA – Plano Plurianual  
PSB – Partido Socialista Brasileiro  
PT – Partido dos Trabalhadores  
RCL – Receita Corrente Líquida  
RECRED – Programa de Recuperação de Crédito  
RS – Rio Grande do Sul

SIAPC - Sistema de Auditoria e Prestação de Contas

SIMCA - Sindicato dos Municipários de Cachoeirinha

SisLegis - Sistema de Consulta à Legislação do Município

TCC – Trabalho de Conclusão de Curso

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TCU – Tribunal de Contas da União

UNESP – Universidade Estadual Paulista

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>19</b>
2.1 GESTÃO FISCAL E AUSTERIDADE.....	19
2.2 MUNICIPALISMO E O PAPEL DOS MUNICÍPIOS.....	22
2.2.1 <i>Desafios financeiros.....</i>	<i>22</i>
2.2.2 <i>Desafios sobre responsabilidades.....</i>	<i>23</i>
2.2.3 <i>Desafios das relações entre os entes superiores do federalismo.....</i>	<i>23</i>
2.2.4 <i>Desafios referentes ao planejamento e controle interno.....</i>	<i>24</i>
2.2.5 <i>Desafios sobre transparência.....</i>	<i>24</i>
2.2.6 <i>Desafios sobre o controle social e a participação.....</i>	<i>25</i>
2.2.7 <i>Desafios da organização e capacitação profissional.....</i>	<i>25</i>
2.3 RECEITAS E GASTOS PÚBLICOS.....	26
2.3.1 <i>Receitas Públicas.....</i>	<i>26</i>
2.3.2 <i>Gastos Públicos.....</i>	<i>30</i>

2.4 DESPESAS COM PESSOAL E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF).....	32
2.5 ORÇAMENTO PÚBLICO.....	35
<b>3 APRESENTAÇÃO DA PESQUISA E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....</b>	<b>40</b>
3.1 FINANÇAS PÚBLICAS.....	40
3.2 PACOTE DE MEDIDAS.....	55
3.3 COMO GERAR A EQUAÇÃO ENTRE A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS COM QUALIDADE, TRABALHADORES VALORIZADOS E A GARANTIA DO EQUILÍBRIO NAS CONTAS?.....	65
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>68</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>72</b>
<b>APÊNDICE A - ENTREVISTA 1 .....</b>	<b>75</b>
<b>APÊNDICE B - ENTREVISTA 2 .....</b>	<b>77</b>
<b>APÊNDICE C - ENTREVISTA 3 .....</b>	<b>78</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O Brasil enfrenta uma grave crise fiscal nos últimos anos, decorrente de uma série de fatores como o baixo crescimento econômico, o alto desemprego, a pouca arrecadação tributária, o aumento das demandas da sociedade aos poderes públicos e a ampliação dos deveres e responsabilidades do Estado para com a população. Entretanto, não é somente a União que enfrenta esses desafios. A crise financeira também tem afetado os estados e municípios.

A grande discussão que ecoa na atualidade é referente ao Pacto Federativo, em particular acerca da distribuição dos recursos financeiros, no qual a União fica com a maior parte dos tributos, os estados com uma parte menor e os municípios repartem a menor fatia do bolo tributário, que lhes sobra. Assim, ganha espaço o discurso do municipalismo, em que caravanas de prefeitos vão até Brasília com o “pires na mão”, conforme ecoam aos quatro ventos.

Entretanto, a narrativa que está sendo adotada pelos atuais gestores públicos é que se devem reduzir os gastos públicos e que uma das maiores parcelas que os consomem passa pelo funcionalismo público, sendo isso decorrente do inchaço da máquina estatal. Todavia, esses entes municipais assumiram atribuições e competências crescentes, após a Constituição Federal de 1988.

O discurso atual é de que as remunerações pagas ao funcionalismo são o grande problema e que se deve achar uma fórmula de reduzir vantagens percebidas, em prol do cumprimento dos serviços públicos que os municípios necessitam. Este é o objeto deste estudo.

Se os municípios assumiram responsabilidades com os seus servidores, que representam o Estado através da implementação de políticas públicas aos cidadãos, como prestações de serviços, e que esses não podem ser paralisados ou reduzidos, já que dependem destes servidores, as remunerações salariais não são um fim em si mesmo, mas um meio de alcançar a população, que depende dos serviços públicos. Dito isso, os governantes devem encontrar formas de equacionar a crise fiscal que enfrentam, seja buscando incremento de receitas, seja elaborando tributos progressivos, para uma arrecadação mais justa e equitativa. Existem inúmeras maneiras de manter o que vem sendo realizado e buscar a ampliação de recursos, para que os serviços públicos não sejam prejudicados em sua essência.

Tendo em vista esses fatores, Pires (2016) destaca sete desafios para que os municípios consigam superar as responsabilidades assumidas nos primórdios da construção do movimento municipalista e tenham um empoderamento maior para lidar com a problemática atual que enfrentam. Com isso, tais desafios são considerados de caráter tecnopolíticos, nos quais as capacidades técnicas (gestão e administração) são alinhadas com a política (negociação e articulação) e, conforme afirma o autor, é surreal pressupor que essas linhas de atuação sejam conduzidas de forma distinta, pois ambas se complementam.

Tendo em vista o atual contexto do municipalismo e das gestões locais como um todo, será realizado um estudo exploratório, referente ao município de Cachoeirinha/RS, que tem enfrentado esses problemas e tomou medidas drásticas, visando alcançar a estabilidade fiscal, conforme será contextualizado ao longo desse trabalho.

Cachoeirinha é o segundo menor município em extensão territorial do estado do RS com 44.018 km<sup>2</sup> tendo 127.318 habitantes (IBGE, 2017), localizado na Região Metropolitana de Porto Alegre, distando em torno de 16 (dezesesseis) quilômetros da capital. O município é gerido pelo Prefeito Volmir José Miki Breier (PSB), eleito para a gestão 2017-2020, tendo como Vice-Prefeito Mauricio Rogerio de Medeiros Tonolher (MDB). Um fato a ser considerado é que a atual gestão é uma continuidade de 17 anos de governos sob o mesmo comando político.

Antes de compreendermos a problemática vivenciada, é interessante ter ciência quanto ao tamanho da máquina estatal municipal, para auxiliar na compreensão do problema de pesquisa que será apresentado. A Prefeitura Municipal conta com 14 (quatorze) órgãos diretos e um indireto, os quais são constituídos, através do Gabinete do Prefeito e do Vice-prefeito, a Procuradoria Geral do Município (PGM) e mais 11 (onze) Secretarias Municipais, tendo como órgão indireto o Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Cachoeirinha (IPREC).

O município enfrentou uma grande greve realizada pelos servidores municipais<sup>1</sup>, por um período de 61 (sessenta e um) dias, no ano de 2017, mais especificamente entre março e abril, que contou com a adesão de pelo menos 800

---

<sup>1</sup> ESQUERDA DIÁRIO. **Notícias diversas**. Disponível em: <<http://esquerdadiario.com.br/A-greve-historica-dos-municiparios-de-Cachoeirinha-RS-continua>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

(oitocentos) municipais, que contestavam a retirada de direitos adquiridos, proposto pela atual gestão (2017-2020), com medidas que passavam pelo corte do auxílio-alimentação para funcionários com salários acima de R\$ 5 mil, redução do índice da promoção por merecimento do plano de carreira do magistério, diminuição do adicional de tempo de serviço, redução do adicional de risco de vida, retirada do adicional de difícil acesso ao bairro Jardim Bethânia e, também, da gratificação de responsabilidade técnica dos engenheiros, arquitetos e geólogos.

Em contraponto a essas medidas, o Sindicato dos Municipais de Cachoeirinha (SIMCA) questionou esses cortes e argumentou que tais alternativas de redução do limite prudencial<sup>2</sup> não condiziam com as justificativas do Governo Municipal, que justificava que o município passava por uma grave crise fiscal, tendo atingido acima do teto da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)<sup>3</sup> e que o gasto estava atingindo o índice de quase 60%, por conta da folha de pagamento. Cabe destacar, neste cenário, que o salário do Chefe do Poder Executivo ultrapassa os rendimentos do Prefeito de Porto Alegre, do Governador do estado do RS e do Prefeito de São Paulo<sup>4</sup>.

Para enfrentar tais problemas, a Administração Municipal propôs um Pacote de Medidas, que continha projetos visando reduzir a folha de pagamento dos servidores públicos, que acabou por afetar os serviços públicos mais essenciais à população, como Saúde e Educação, que foram amplamente paralisados, em decorrência da greve dos servidores públicos, contrários às medidas propostas pelo executivo municipal.

No tocante à área da Educação, o município conta com treze (13) escolas de educação infantil e vinte e uma (21) escolas de ensino fundamental.

Já na área da Saúde, Cachoeirinha conta com oito (8) Unidades Básicas de Saúde (UBS), seis (6) Unidades de Saúde da Família, um (1) Pronto Atendimento 24 horas, um (1) Centro de Atenção Psicossocial (CAPS), um (1) Centro de Saúde do

<sup>2</sup> De acordo com o art. 22 da LRF são estabelecidos 51,3% da receita corrente líquida disponível para o pagamento de servidores o que dá 95% do limite máximo de gastos que se dá em 54% da RCL.

<sup>3</sup> Segundo o art. 20 da LRF são estabelecidos 54% da RCL para os gastos máximos com despesa de pessoal nos municípios ao Poder Executivo.

<sup>4</sup> GAÚCHA ZH. **Últimas Notícias.** Disponível em: <  
<https://gauchazh.clicrbs.com.br/noticia/2017/03/em-cachoeirinha-cidade-com-o-salario-mais-alto-de-prefeito-no-estado-divida-de-rescisoes-a-exonerados-passa-dos-r-500-mil-cj5wme6d61w62xbj0otnuzqs.html>>. Acesso em: 9 abr. 2018.



Idoso (CSI), um (1) Centro de Especialidades Clínicas (CEC) e um (1) Centro de Especialidades Odontológicas (CEO).

Tendo em conta todos esses aspectos, o problema de pesquisa a ser estudado visa analisar **“em que medida os gastos com pessoal são o elemento responsável pela crise financeira do município de Cachoeirinha”**. Visando responder esse problema de pesquisa, parte-se da hipótese de que o argumento de que os gastos com pessoal é o principal elemento gerador da crise fiscal, argumento sustentado pela Administração Pública vigente, não se sustenta.

Assim, o objetivo geral deste Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) é analisar se a hipótese de que os gastos com pessoal são efetivamente o principal fator responsável pela crise fiscal enfrentada pelo município de Cachoeirinha.

Para atingir o objetivo geral do presente trabalho, os objetivos específicos são os seguintes:

- Apresentar as contas (receitas e despesas) no período de 2012-2017;
- Descrever os gastos com pessoal (ativos e inativos) identificando os seus principais elementos;
- Caracterizar e analisar as despesas com as áreas responsáveis pelas prestações de serviços e investimentos.

A justificativa para esse estudo se dá porque o autor é residente do município objeto do estudo, além de ter como objetivo entender a problemática que se encontra em evidência na atualidade acerca do debate da austeridade como saída para a crise econômica que envolve o país, estados e municípios.

Por isso, escolheu-se o município de Cachoeirinha/RS como estudo de caso para compreender as causas da grave crise econômica que assola o município ao longo dos últimos seis anos, tendo se agravado recentemente.

Também é motivado pela argumentação apresentada pelo Governo Municipal, quando da apresentação do Pacote de Medidas, proposto em 21 de fevereiro de 2017, na qual a principal justificativa para tal era de que o funcionalismo público teria um grande impacto nas contas municipais, ao longo dos anos de gestão, e que algo precisava ser feito para sanar as contas do município.

Esse estudo exploratório, que será aplicado no município, poderá servir de referência para outros municípios que passam pela mesma situação. Todavia, esse projeto poderá servir tanto para a sociedade local quanto para eventuais estudos

posteriores, no que se refere à área de finanças públicas municipais, com um intercâmbio de ideias, até mesmo para objetivar o sentido do planejamento das contas e também para verificar quais alternativas são mais eficazes quando ocorrer uma situação de crise fiscal, seja por diminuir as despesas, seja por buscar alternativas de acréscimo de receitas.

Em termos metodológicos este trabalho teve como abordagem de pesquisa uma análise hipotético-dedutiva, para verificar se os gastos com pessoal são efetivamente o principal fator responsável pela crise fiscal enfrentada pelo município de Cachoeirinha. Realizou-se estudo exploratório de natureza qualitativa e quantitativa.

O estudo exploratório justifica-se porque não há muitos estudos sobre o tema a ser desenvolvido. As características da pesquisa exploratória são assim definidas, pois, “na maioria dos casos, essas pesquisas envolvem: (a) levantamento bibliográfico; (b) entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisa; e (c) análise de exemplos que estimulem a compreensão” (SELLTIZ et al., 1967, p. 63).

De acordo com os objetivos, como esse trabalho apresentou características exploratórias, realizou-se procedimentos de análise documental e entrevistas semiestruturadas com informantes-chaves.

A análise documental foi realizada através do estudo de 11 (onze) Projetos de Lei, referentes às ações da administração, bem como foram observados dados buscados no website do Tribunal de Contas do RS (TCE-RS), acerca das finanças públicas de Cachoeirinha, dentro do período determinado, e das áreas elencadas nos objetivos específicos.

Ademais, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com informantes-chave, envolvidos com esta questão, quais sejam: Secretário Municipal de Governo e Gestão, Auditor Fiscal do TCE/RS, Presidente do SIMCA, cujos papéis foram essenciais na condução do fato quando ocorrido, a fim de averiguar suas percepções em relação ao objeto deste estudo. Trata-se, portanto, de uma pesquisa de campo, conforme é caracterizado por Fonseca (2002, p. 37) que salienta que “a pesquisa de campo se caracteriza pelas investigações em que, além da pesquisa bibliográfica e/ou documental, se realiza coleta de dados junto às pessoas, com o recurso de diferentes tipos de pesquisa”.

Dessa forma, o presente trabalho está organizado em quatro capítulos, contando com a introdução. No capítulo dois, encontra-se o referencial teórico, que dá sustentação à análise do presente estudo. O capítulo três descreve o objeto de pesquisa e apresenta a análise dos dados coletados. Por fim, no capítulo quatro apresentam-se as considerações finais deste estudo.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

Nesse capítulo, são apresentados os referenciais teóricos sobre o objeto de estudo, com a finalidade de fundamentar o presente trabalho. Com isso, são apresentadas reflexões que se relacionam com as questões da Gestão Fiscal, o papel dos municípios, relacionado ao debate do municipalismo e das Finanças Públicas, no intuito de fundamentar a análise das temáticas abordadas, em relação ao problema de pesquisa.

### 2.1 GESTÃO FISCAL E AUSTERIDADE

O conceito de austeridade, segundo Rossi, Dweck e Oliveira (2018, p. 16), é “a política que busca, por meio de um ajuste fiscal, preferencialmente por cortes de gastos, ajustar a economia e promover o crescimento”. Com isso, essa definição é fundamental como peça-chave na compreensão deste capítulo e do objeto de pesquisa estudado neste trabalho.

Como abordado inicialmente, o Brasil passa por uma crise fiscal, sendo, portanto, a austeridade, uma bandeira política de alguns governos. Tal fator é decorrente de inúmeras situações vivenciadas nesses últimos anos, que provocaram vários cortes de direitos adquiridos dos trabalhadores, acarretando, assim, o enxugamento dos gastos públicos.

Em decorrência disso, o pensamento dominante aponta que é necessário promover gestão fiscal que passe pelo equilíbrio econômico do setor público, a fim de evitar novos agravamentos da crise econômica. Neste contexto, a grande saída apresentada passa pelo corte das despesas e pela retirada de conquistas adquiridas pelos trabalhadores, tanto da esfera privada, quanto da esfera pública.

Como se pode perceber, quando os gestores públicos optam por medidas austeras, reduzindo custos, os serviços públicos tendem a sofrer como um todo e a prestação de serviços têm quedas de qualidades. Assim, o cidadão que necessita usufruir dessas estruturas acaba por ser prejudicado. Ao longo desse capítulo serão abordadas as causas e consequências, a nível macroeconômico, sobre esse método

de Administração Pública em curso, a partir da perspectiva de dois autores, que escrevem sobre a temática da austeridade e o desmantelamento dos direitos sociais.

De acordo com Rossi e Mello (2017), a maior crise brasileira da história se divide em duas etapas de tempo: as medidas austeras, colocadas em prática pelo Governo Dilma Rousseff (PT), que abrem o caminho para o seu *impeachment*, e as políticas estruturais, que visam tornar o Estado Mínimo, implementadas pelo governo Temer.

Partindo desse fio condutor, os autores fazem um resgate histórico, referente aos quatro principais momentos que o Brasil vivenciou políticas austeras, que são: a década de 1930, ocasionada pela crise internacional, os anos 1980, decorrente da dívida externa, meados dos anos 1990, vivenciados durante o Governo Collor, no qual houve o confisco das poupanças, e a atual, originada pela crise da austeridade e do desmonte estatal.

Para os autores, o início da austeridade se deu pela “adoção da estratégia econômica do candidato derrotado no pleito de 2014...”. A justificativa se centrava no argumento de que tais medidas econômicas levariam o país “ao crescimento, passando apenas por um curto período recessivo, necessário para retomar a confiança nas políticas do Estado.” Conforme apontado anteriormente, quanto ao argumento inicial desta proposição de austeridade, a promessa para a realização dessas medidas baseava-se na recuperação das contas públicas, onde o ajuste fiscal seria a sua principal ferramenta.

Contudo, para Rossi e Mello (2017), tais medidas acabaram prejudicando ainda mais a economia do país, já que os cortes do gasto público tendem à redução do crescimento econômico, tendo assim, queda de arrecadação e um círculo vicioso, que só crescia de forma exponencial e que, de imediato, não gerou nenhum resultado. Sobre as medidas econômicas adotadas pelo Governo Dilma, eles abordam que “o arrocho econômico proposto pelo governo, porém, foi muito além do “ajuste fiscal”. Joaquim Levy foi o símbolo da aplicação de um ajuste, cujo objetivo era reduzir não apenas o gasto público, mas também o papel do Estado e os salários reais”.

Resgatando de forma breve este momento histórico recente de austeridade, tem-se que essas medidas formaram os fios condutores para o caminho do impeachment da Presidente eleita e, posteriormente, colocar em prática o verdadeiro

Estado Mínimo, representado pelo Governo Michel Temer (MDB), que reduziria as políticas sociais e promoveria um amplo choque de ajuste fiscal econômico, para estabilizar a economia.

Os dois principais momentos de ajustes econômicos tomados por Temer foram a PEC 55 (que resulta na EC 95/2016), que visa à limitação constitucional dos gastos públicos por um período de vinte anos, e a proposta de uma Reforma da Previdência, que aumentava o período de contribuição para 49 anos, que não foi colocada em votação até o momento. Ambas as medidas objetivavam dar maiores poderes de atuação ao Mercado.

Além disso, o Governo Temer aprovou a Reforma Trabalhista, que ocasionou um grande impacto na sociedade e aumentou a informalidade nos postos de trabalho e redução dos salários reais. Tal reforma flexibiliza direitos, dá uma ampla margem à terceirização (que anteriormente abrangia somente os serviços intermediários e, atualmente, também abrange os serviços finais) e ampliou a negociação entre empresários e trabalhadores, em detrimento da legislação, além de outros impactos.

Os autores sintetizam seus olhares em relação à gestão fiscal e as medidas austeras propostas por Temer até o momento, da seguinte maneira:

“Portanto, a política econômica do governo Temer atua em dois planos. No primeiro desmonta-se a capacidade do Estado de promover as políticas sociais e fragiliza-se a posição dos trabalhadores. Nessa direção, destacam-se o novo regime fiscal que compromete o gasto social, as reformas da Previdência e trabalhista. No segundo plano, desmonta-se a capacidade do Estado de induzir o crescimento e transformar a estrutura produtiva por meio do novo regime fiscal, que limita o gasto com investimento público, a privatização da gestão dos bancos públicos e da Petrobras” (Rossi e Mello, 2017, p. 5).

Tendo em vista essa contextualização macroeconômica vigente, é possível compreender como funciona a lógica microeconômica e a agenda que está em jogo, em relação à disputa do modelo de Estado. Com isso, os municípios têm tomado medidas, em sua maioria de acordo com o debate vigente, não se aprofundando nas raízes dos problemas, mas somente nos seus impactos, e as consequências são as mesmas que ocorrem a nível federal, estadual e municipal.

## 2.2 MUNICIPALISMO E O PAPEL DOS MUNICÍPIOS

Em decorrência destas políticas de austeridade fiscal, levadas a cabo pelo governo central, o debate municipalista tem ganhado força, principalmente em relação aos desafios que os municípios enfrentam e as perspectivas futuras, para um novo pacto federativo. Com este enfoque, Pires (2016) elenca uma série de desafios para superar essa lógica, conforme será detalhado abaixo.

### *2.2.1 Desafios Financeiros:*

Os municípios são dependentes de transferências estaduais e federais, além de terem pouca margem para arrecadação e criação de tributos próprios. Não obstante, deve-se levar em conta o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), no qual a dependência se torna exclusiva para municípios menores. Junto a isso, é necessário salientar a recessão econômica que o país enfrenta nos últimos anos, na qual a arrecadação diminuiu e os municípios foram e são prejudicados com as transferências destinadas a eles.

Levando em conta esses fatores elencados, é de extrema importância que a discussão sobre uma nova configuração, referente ao Pacto Federativo, seja colocada em pauta. Adicionalmente, também se devem buscar meios de parcerias em colaborações intermunicipais como consórcios, associações, dividindo tarefas de forma colaborativa e agregadora.

Outra sugestão relevante é que a forma de arrecadação dos tributos seja revista, dando margem de ampliação. Um exemplo claro disso é o IPTU Progressivo e uma arrecadação com projeto de lei municipal, que beneficie o emplacamento de veículos do contribuinte local no município, com aumento do repasse de créditos tributários de IPVA, repactuação e parcelamento prolongado de débitos fiscais de pessoas jurídicas e pessoas físicas com o município e facilitação de pagamento, tributação de contribuições de melhoria, entre outras ferramentas de ampliação de arrecadação de recursos.

### *2.2.2 Desafios sobre responsabilidades*

As responsabilidades devem ser proporcionais ao que os municípios recebem financeiramente. Quando as responsabilidades aumentam, as arrecadações devem ser maiores, para suprir suas novas atribuições. O papel do município deve ser claro quanto às suas competências, e não tentar avançar naquilo que não lhe compete.

Essas responsabilidades devem ser cumpridas em relação ao Programa de Governo eleito, para atender as demandas comprometidas para com a população. A definição de papéis e responsabilidades municipais deve ser definida de acordo com a estrutura municipal, em termos de territorialidade, número habitacional, dentre outros fatores, que envolvam o que o município suporta.

### *2.2.3 Desafios das relações entre os entes superiores do federalismo*

Conforme Pires (2016) aborda em sua obra, cada ente federativo é responsável por uma escala de serviços decorrentes de suas receitas e competências próprias. Entretanto, quando essa adequação não funciona a contento, é necessário que os entes superiores encontrem fórmulas para equacionar tais demandas. Para isso, é necessário que os diálogos entre os mais diversos entes federativos estejam cada vez mais presentes, a fim de ter um melhor aproveitamento. Todavia, quando essa escala não é possível, é preciso encontrar outras formas de solucionar esses problemas como, por exemplo, participar de consórcios, aglutinar prefeituras e buscar formas de atuação conjunta. São formas híbridas e não têm respaldo direto e unicamente na lógica federativa.

O municipalismo renovado, que Pires (2016) enfatiza, vai de encontro ao diálogo colaborativo entre os entes federados e a organização horizontal, na qual se articula para buscar soluções de eventuais problemas que possam surgir, ao invés de simplesmente apresentar demandas e argumentar que não são capazes de cumprir.



#### *2.2.4 Desafios referentes ao planejamento e controle interno*

O planejamento é essencial para cumprir as políticas públicas e, com isso, se torna mais eficaz a alocação de recursos para investir em demandas da sociedade. Juntamente a isso, se tem os Planos Diretores, Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei de Orçamento Anual (LOA).

Entretanto, paralelo a isso está o controle interno, que é fundamental para que se acompanhe o andamento desses planos e a direção que estão tomando as diretrizes programáticas das políticas públicas e seus cumprimentos. É importante que isso não se torne apenas uma ferramenta legal, para cumprir responsabilidades formais, mas que se torne um meio eficiente para aprimorar a Administração Pública e tenha experiências exitosas.

#### *2.2.5 Desafios sobre transparência*

Segundo Pires (2016), a transparência é fundamental para que os governos consigam transmitir e dialogar com a sociedade como e de que forma estão sendo geridos os municípios. Todavia, ela deve conter mecanismos em que a população acompanhe, de forma acessível, e contribua, de forma participativa, com a agenda local. Um governo que não é transparente não transmite confiabilidade perante os seus munícipes.

Outro ponto importante a se destacar é que, dentro desse contexto, não deve haver parcialidade quanto a certos pontos, nos quais os governos tentem formular a opinião pública, para cumprir com as suas agendas. Um exemplo disso é publicizar e fazer campanhas maciças sobre remunerações de servidores públicos, a fim de difundir a população uma ideia de que eles são responsáveis pelas crises financeiras e, com isso, ter embasamento popular para tomar eventuais medidas de austeridade.

### *2.2.6 Desafios sobre o controle social e a participação*

Quando um governo é aberto a receber sugestões, melhorias, fiscalizações e submeter eventuais tomadas de decisão à população, juntamente ao constante diálogo, acabam tendo mais confiabilidade e credibilidade para cumprir com a sua agenda programática. Entretanto, é necessário refletir que tais meios devem ser transparentes e não meios de fachada ou, como diz o jargão popular, “política para inglês ver”. Essas ferramentas devem ser praticadas constantemente, e aperfeiçoadas, para que a sociedade se sinta parte do processo governamental e construa alternativas e diretrizes para os municípios.

O autor também aborda que um dos princípios norteadores desse municipalismo renovador passa por reconhecer, respaldar e ampliar meios da democracia participativa, como os conselhos de políticas públicas, audiências públicas e, principalmente, os orçamentos participativos, cuja origem se deu nos anos 1990, em Porto Alegre/RS, que inspirou inúmeras prefeituras, mas que ao longo do tempo foi perdendo força. Para o autor, esse último meio é uma das principais ferramentas democráticas de participação, para que a sociedade dialogue com os governos e decida onde quer alocar recursos, em áreas que realmente necessitem, de acordo com suas percepções, necessidades e localidades.

### *2.2.7 Desafios da organização e capacitação profissional*

Para Pires (2016), quanto mais organizada e capacitada profissionalmente, mais sucesso tende a ter a gestão pública. Setores definidos e estruturados, profissionais bem remunerados, carreiras funcionais, consultorias contratadas e ferramentas de capacitação são alguns exemplos disso. Isso se dá geralmente em municípios de médio a grande porte, enquanto nos municípios de pequeno porte, tende a ser o inverso. Entretanto, tais exemplos não são regras gerais para se obter êxito nas gestões. Tudo isso também depende dos perfis políticos que a gerenciam e das burocracias públicas que a regem.

O clamor popular é de que as Administrações Públicas precisam se aperfeiçoar e modernizarem-se. Faz-se necessário que se encontrem formas de

atender e articular esse chamado. Ao fazer isso de forma isolada, tende a não se obter sucesso. Dialogar entre redes de cooperação, academias, Sociedade Civil e política são essenciais.

O Campo de Públicas, que estuda os desafios contemporâneos da Administração Pública e propõe medidas para alcançar avanços nessa área, conforme explicitado por Pires (2016), está trabalhando para atender essa demanda e capacitar profissionais que coloquem suas forças de trabalho, a fim de transformar de forma positiva os governos e as gestões públicas.

Para avançar na compreensão desses desafios contemporâneos a serem enfrentados pelo movimento municipalista no próximo capítulo serão abordados os conceitos de receitas e gastos públicos que são fundamentais na compreensão da problemática estudada no presente trabalho.

## 2.3 RECEITAS E GASTOS PÚBLICOS

A máquina pública é movimentada de acordo com a entrada e a saída de tributos que compõem a peça orçamentária, respectivamente, denominados de receitas e gastos públicos. Para uma melhor compreensão teórica, o presente capítulo aborda cada um desses conceitos tão importantes para as finanças públicas.

### 2.3.1 *Receitas Públicas*

As receitas públicas são constituídas através da arrecadação de recursos – valores ou bens – para financiar as suas atividades através dos gastos. Somando-se a esse conceito, serão trazidos alguns autores que conceituam as receitas públicas de formas distintas, mas com os mesmos objetivos. Dentre eles, Silva (2007, p. 27) aborda que a receita pública é composta por um:

[...] conjunto de ingressos financeiros com fontes e fatos geradores próprios e permanentes, oriundos da ação e de atributos inerentes à instituição, e que, integrando o patrimônio na qualidade de elemento novo, produz-lhe

acréscimos, sem, contudo gerar obrigações, reservas ou reivindicações de terceiros.

De forma mais específica e objetiva, Ataliba (1969, p. 25) elucida que o Estado pode obter recursos de duas maneiras: “auferindo lucros, na venda de bens e serviços, ou usando de seu poder para exigir o concurso compulsório das pessoas sujeitas a seu poder, para as necessidades públicas”.

Angélico (1995, p. 44) corrobora melhor esse conceito abordando que:

Receita Pública, em seu sentido mais amplo, é o recolhimento de bens aos cofres públicos. Ingresso, entrada ou receita pública é, na verdade, expressões sinônimas na terminologia de finanças públicas. Os estudiosos da matéria divergem na conceituação de receita pública por esbarrarem em sutilezas de ordem abstrata que há longo tempo o uso e o costume eliminaram. Ingresso, entrada ou receita, de qualquer espécie já está, na prática, consagrado pela expressão comum: *receita pública*. Desdobra-se inicialmente, em dois grupos: receita orçamentária e receita extra orçamentária.

Para analisar a sistemática das receitas públicas, é necessário ter ciência do que é receita orçamentária e extra orçamentária. Com isso, temos que as receitas orçamentárias são aquelas em que há:

Disponibilidades de recursos financeiros que ingressam nos cofres públicos. Instrumento por meio do qual se viabiliza a execução das políticas públicas, a receita orçamentária é fonte de recursos utilizada pelo Estado em programas e ações, cuja finalidade principal é atender às necessidades públicas e demandadas da sociedade (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2015)<sup>5</sup>.

Além do conceito de receitas orçamentárias, é necessário analisar as receitas extras orçamentárias, ou seja, aquelas em que não há previsão orçamentária e que decorrem de operações de créditos, salários não reclamados, retenções na fonte, cauções, fianças, descontos das folhas de pagamentos destinadas à Previdência Social, consignações em folhas de pagamentos, dentre outros. Ademais, Angélico (1995) complementa que essas receitas não dependem de autorizações legislativas, como o Orçamento Anual. Também aborda que a sua realização não depende da execução do orçamento e que não constitui renda do Estado.

---

<sup>5</sup> PLANEJAMENTO - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Conceitos sobre Orçamento: O que são receitas orçamentárias?** 2015. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/conceitos-sobre-orcamento/o-que-sao-receitas-orcamentarias>>. Acesso em: 15 mai. 2018.

Aspecto relevante no entendimento das receitas públicas é a compreensão da sua natureza econômica e o seu aspecto contábil, que se manifesta em duas formas, de acordo com o Artigo 11 da Lei 4320/64 que são: receitas Correntes e de Capital.

As receitas correntes são aquelas que se esgotam dentro do período anual e são destinadas a cobrir as atividades governamentais, conforme explicitado abaixo.

§ 1º São Receitas Correntes as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes (BRASIL, 1964).

Todavia, também existem as receitas de capital que têm como função alterar o patrimônio do Estado, constituindo recursos financeiros provenientes de dívidas e etc., conforme descrito abaixo.

§ 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente (BRASIL, 1964).

Além disso, as receitas se dividem em dois tipos, quanto à sua periodicidade – classificação doutrinária – que são: ordinárias e extraordinárias.

As receitas ordinárias se dão através da entrada de receita de forma previsível, que ocorre de forma constante, através da atividade econômica do Estado, a fim de cobrir despesas por um determinado período.

As extraordinárias decorrem das receitas de capital, receitas de contribuições e de outras receitas correntes como, por exemplo, alienação de bens patrimoniais, empréstimos compulsórios, conversão de dívida ativa em espécie monetária, injeção de recursos decorrentes de créditos públicos etc. Ocorrem quando há circunstâncias especiais não previstas, excepcionais, inconstantes ou situações extremas<sup>6</sup>, conforme aborda Oliveira (2002).

---

<sup>6</sup> Fundamenta-se no art. 154, II, da CF/88.

A fim de avançarmos no entendimento sobre as receitas públicas, é necessário compreender as suas classificações quanto à origem, fonte e coercibilidade. Tendo em vista isso, há dois tipos: originárias e derivadas.

As originárias são decorrentes da exploração do ente público, sem que precise constranger o ente privado e também não é de nível coercitivo. Ocorre por meio da alienação de bens ou serviços.

As derivadas são aquelas em que o ente público usa a coerção, em relação ao ente privado. Pode ser tributária ou não tributária. Ocorrem por meio de taxas, contribuições de melhoria, multas, restituições e indenizações e poder de Polícia.

No tocante às receitas municipais previstas na Constituição Federal/1988<sup>7</sup> há seis formas de arrecadação, tais como: tributárias, contribuições, transferências constitucionais<sup>8</sup>, patrimonial, de serviços e outras receitas.

- I. Tributárias: (a) Impostos: Imposto Territorial Predial Urbano (IPTU), Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e Imposto Territorial Rural (ITR); (b) Taxas sobre os serviços públicos, e, (c) Contribuições de melhoria que são originadas através de obras realizadas pelo ente governamental;
- II. Contribuições: Origina-se através da contribuição para o custeio de iluminação pública;
- III. Transferências constitucionais: O ente municipal participa da arrecadação de tributos que são de competência arrecadatória dos demais entes federados, como: (a) Estado: ICMS -> 25%, IPVA -> 50% e IPI -> 25%; (b) União: ITR -> 50%, IR -> 22,5%, IPI -> 22,5% que são distribuídos através do FPM e repassados através de cotas calculadas pelo TCU baseados em indicadores como, por exemplo, o populacional; (c) compensação financeira (royalties)<sup>9</sup>; e, a (d) exploração de recursos naturais/hídricos/minerais;
- IV. Patrimonial: Se dá através da exploração econômica do patrimônio público municipal (bens móveis e imóveis), como alienações (vendas) e/ou aluguéis;

---

<sup>7</sup> Fundamenta-se nos arts. 156, 158 e 159 da CF/88.

<sup>8</sup> Corresponde a maior fatia do orçamento público pelo montante de receita gerada.

<sup>9</sup> O que não é o caso do município de Cachoeirinha/RS.

V. De serviços: É originado mediante a arrecadação de tarifas sobre o transporte público, cemitérios, mercados e outros serviços municipais;

VI. Outras receitas: Origina-se através de multas e outras penalidades administrativas (sendo a principal a cobrança de dívida ativa).

Tendo em vista o conceito, a forma e as características das receitas públicas, se faz importante compreender como se dão os gastos públicos, que são originários das receitas e devem ser previstos no orçamento. O próximo subcapítulo traz uma abordagem específica sobre a temática.

### *2.3.2 Gastos Públicos*

Para compreender o conceito de gastos públicos, Rech, Comunelo e Godarth (2014, p. 3) abordam que “os gastos públicos são os instrumentos de atuação dos governos. Mediante sua utilização, os governos definem as prioridades em relação à prestação de serviços públicos básicos e aos investimentos a serem realizados”.

Com isso, compreende-se que os gastos públicos nada mais são do que a confirmação das políticas de governo, efetuadas pela gestão pública, através de seus programas. Em outras palavras, eles ocorrem quando há um dispêndio de recursos públicos, a fim de atender os interesses e necessidades do município, conforme resumem Zolin, Tomé e Ferreira (2014).

Avançando um pouco mais nesse conceito, é necessário entender a linha tênue, em relação ao papel que se deseja cumprir com os gastos públicos e as consequências que isso ocasiona na sociedade. Com isso, Oliveira (2017, p. 3-4) aborda que:

Os gastos, por sua vez, podem ser prioritariamente destinados para favorecer as camadas mais pobres da sociedade, com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais, para as camadas mais ricas, por meio de programas mais nobres e seletivos, mas neste caso, aprofundando as desigualdades existentes, assim também como pode beneficiar o setor produtivo, ou o capital.

Todavia, o autor salienta que, para esse arranjo orçamentário ser estabelecido, depende necessariamente das forças políticas que têm assentos no

parlamento, pois além do Estado, quem irá deliberar acerca de tais questões serão os parlamentares eleitos (democraticamente) pela sociedade.

Tendo em vista esses aspectos, é preciso analisar como a despesa pública é constituída. Por isso, Kohama (2008, p. 87) aborda que os:

Gastos na lei orçamentária ou especiais e destinados à execução dos serviços públicos e dos aumentos patrimoniais, como, os compromissos da dívida pública, ou a restituição ou pagamento de importância recebida a título de cauções, depósitos e consignações.

Importante salientar que as despesas públicas têm duas classificações, que são: ordinárias e extraordinárias. As ordinárias são aquelas previstas na atividade regular estatal, como o pagamento com pessoal, material de consumo, etc. Já as extraordinárias ocorrem de forma esporádica, como quando há uma calamidade pública, guerras, etc. É essencial frisar que ambas as classificações são oriundas do orçamento, mesmo que as extraordinárias não estejam previstas na lei orçamentária.

Além disso, Rezende (2001) explica que os gastos públicos podem ser elucidados de três formas distintas, que são:

- I. Finalidade do gasto: subclassificados em funções, programas e subprogramas;
- II. Natureza do dispêndio: através do investimento, custeio, transferências e inversões financeiras;
- III. Ao agente encarregado da aplicação do gasto.

De acordo com a natureza do gasto, o artigo 12 da Lei 4.320/1964 define a despesa em duas classificações:

- Despesas correntes (indicadas à manutenção e funcionamento dos serviços públicos): Encargos sociais e de pessoal; juros e encargos da dívida; e, outras despesas correntes.
- Despesa de Capital (indicadas à aquisição ou compra de bens de capital): Investimentos; inversões financeiras; e, amortização da dívida.

No que tange ao objetivo do problema de pesquisa desse trabalho, a relação dos gastos com pessoal está especificamente elencada nas despesas correntes.



## 2.4 DESPESAS COM PESSOAL E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)

Dentro dos gastos públicos há a despesa com pessoal que, para fins deste estudo, é compreendida conforme conceito estabelecido no artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), onde as despesas com pessoal são assim definidas:

Art. 18. [...] 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 variáveis, subsídios, proventos de aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência (BRASIL, 2000).

Como já citado nesse trabalho, a valorização dos servidores públicos é essencial para que a população tenha serviços de qualidade e, com isso, Zolin, Tomé e Ferreira (2014, p. 5) esclarecem que as despesas com pessoal são fundamentais para garantir que as necessidades da população, no que tange à utilização de serviços fundamentais providos pelo Estado, sejam prontamente atendidas:

As despesas com pessoal envolvem os gastos com funcionários nos setores públicos, que garantam atendimento as necessidades da população. Estão relacionados à organização dos gastos públicos com a manutenção, aprimoramento e contratação de pessoal dentro das demandas de trabalho. É nesse contexto que se faz importante a aplicação dos limites impostos pela LRF, buscando o equilíbrio das contas públicas.

No tocante aos parâmetros impostos pela LRF, o quadro 1 ilustra os seus limites em relação às despesas com pessoal que os municípios devem adotar.

**Quadro 1 – Limites da LRF para as Despesas com Pessoal Municipais**

<b>Limites da LRF para as Despesas com Pessoal</b>	
<b>Descrição</b>	<b>Percentual</b>
a) Limite para Emissão de Alerta - LRF, Inciso II do § 1º do art. 59	48,60%
b) Limite Prudencial - LRF, Parágrafo Único do art. 22	51,30%
c) Limite Legal - LRF, alínea "b" do inciso III do art. 20	54,00%

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

A LRF exige uma série de medidas, para que os entes federados se adequem dentro dos limites previstos, em relação às contas, tendo que tomar providências quando atingem os alertas mencionados no quadro acima.

O Limite para Emissão de Alerta é emitido após as despesas com pessoal municipais atingirem o percentual de 48,60%. No entanto, não há medidas específicas a serem tomadas nesse caso, apenas há a advertência do TCE, em relação ao quadro financeiro que, por ventura, pode atingir patamares maiores, caso os municípios não tomem nenhuma medida para equilibrar as contas e manter dentro de um patamar adequado. Em relação a isso, o Inciso II do § 1º do art. 59 enfatiza que:

**Art. 59.** O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

**§ 1º** 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 (BRASIL, 2000).

Logo após o alcance do Limite para a Emissão de Alerta, tem-se o Limite Prudencial, que é atingido quando os municípios gastam 51,30% da RCL com as despesas com pessoal, e isso é evidenciado no parágrafo único do art. 22 através das suas características e providências que deverão ser tomadas para o equilíbrio financeiro:

**Art. 22.** 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).

Entretanto, após o atingimento do Limite Prudencial, há o Limite Legal, que é quando os entes executivos municipais atingem o teto permitido pela LRF de 54%, nos gastos com pessoal. O Limite Legal é o máximo que o Poder Executivo pode

gastar com pessoal. Caso contrário, há medidas e sanções drásticas que se tornarão vigentes, a fim de que os municípios se adequem aos limites impostos pela lei. Com isso, a alínea “b” do inciso III do art. 20 frisa que:

**Art. 20.** A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:  
**III** - na esfera municipal:  
**b)** 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo (BRASIL, 2000).

Em relação às medidas que a LRF determina para que os municípios cumpram, após atingirem o Limite Legal, estão expostas no art. 23 da referida lei, que menciona o seguinte:

**Art. 23.** 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**... 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)  
**§ 3º** 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.  
**§ 4º** As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20 (BRASIL, 2000).

Em relação às sanções que os municípios enfrentam, por estarem distantes do limite prudencial das despesas com pessoal e próximo ao limite legal, conforme visto no artigo 23º da LRF, o entrevistado 3 salienta que “o município quanto mais distante está do limite prudencial, mais fica impedido de alcançar outros recursos. Isso vira uma bola de neve sem fim”. (ENTREVISTA 3)

A LRF impõe uma série de medidas aos governos que não atendem os seus limitadores fiscais e isso faz com que medidas extremas sejam adotadas, para ficar dentro da margem legal exigida. Em certos casos, a realidade fiscal não faz jus à realidade material. Há municípios que dependem estritamente do Estado como provedor de serviços e quando são adotadas medidas que visem equacionar os

limites impostos legais ao cumprimento de demandas, acaba gerando uma atuação menor do Estado e desassistência àqueles que mais necessitam dos bens e serviços públicos ofertados pelo município. Por isso, a LRF precisa ser revista para que cada município esteja adequado dentro das suas capacidades estatais.

## 2.5 ORÇAMENTO PÚBLICO

Como visto anteriormente, o orçamento público é composto por receitas e gastos públicos. Para isso, é necessário compreender o conceito de orçamento, bem como, o seu papel e suas funções em que os gastos com pessoal têm papel fundamental na operação da máquina estatal.

De acordo com Silva (2004), o orçamento é uma ferramenta da Administração Pública, para prever e autorizar despesas a serem realizadas pelo Estado, durante o exercício. Então, é através do orçamento que a população tem ciência de como são gastos os recursos públicos e de como estão sendo destinados.

Peters e Pierre (2010, p. 379) reforçam o caráter de disputa em torno dos recursos públicos alocados por meio da peça orçamentária e explicitam a forma que dá origem ao orçamento público, alegando que "os orçamentos do setor público são usados para alocar resultados escassos. Uma vez que esses orçamentos são resultado direto de processos políticos, sempre serão cercados por algum grau de disputa".

Agora que o entendimento de orçamento parece ficar mais claro, é necessário compreender as funções econômicas do Estado. Giacomoni (2010) traz os conceitos de Richard Musgrave, para explicar as funções do orçamento, que são três.

- Função alocativa: a fim de promover ajustes na alocação de recursos. Tem como principal finalidade alocar recursos em órgãos que prestem serviços e em locais que o Mercado não atua. Como exemplos têm-se: escolas, postos de saúde, hospitais etc.;
- Função distributiva: a fim de promover ajustes na distribuição de renda. Sua principal finalidade é combater a desigualdade social, elaborando programas sociais, que têm como objetivo essa finalidade, através da distribuição de

renda. Um dos principais exemplos que elucidam bem essa questão é o Programa Bolsa Família;

- Função estabilizadora: a fim de promover a manutenção da estabilidade econômica. Tem como principal finalidade a estabilização da economia, através de isenções e/ou incentivos fiscais e financiamentos, a fim de gerar o pleno emprego, a manutenção de preços e o crescimento econômico.

Tendo em vista os conceitos apresentados em relação às funções orçamentárias, a função que mais se faz presente nos municípios é a alocativa, onde se destina recursos previstos no orçamento, para cumprir com as políticas públicas que foram eleitas pela população.

Como as gestões públicas municipais dificilmente conseguem redistribuir renda entre os seus munícipes, através de programas sociais, cujos papéis se fazem mais presentes na União e, posteriormente, nos estados, a função distributiva tem um papel pequeno.

Já, a função estabilizadora cumpre com um papel mais macroeconômico. Todavia, acaba mostrando evidências nos municípios, com o intuito de gerar empregos e aumentar a arrecadação tributária local.

Em relação aos conceitos apresentados acima, se faz necessário ter uma visão sobre o planejamento financeiro e orçamentário da Administração Pública. Em relação a esses temas, Zolin, Tomé e Ferreira (2014) abordam que:

O planejamento financeiro e orçamentário das atividades do setor público, além de ser obrigatório, é elemento essencial para uma gestão eficiente. Sendo assim, se faz necessário prever as receitas e as despesas, de forma detalhada, visando à execução da tarefa administrativa de distribuição das receitas, tendo em vista, assegurar eficiência, eficácia e efetividade dos gastos na gestão pública, no curto e no longo prazo. (ZOLIN; TOMÉ; FERREIRA, 2014, p. 3).

Até aqui, podem ser observadas as características principais sobre o orçamento público. Tendo em vista esses aspectos, é necessário compreender os papéis e as funções que são desempenhados na sociedade.

Oliveira (2017) aborda que as funções orçamentárias vão muito além de meros registros contábeis e, que na verdade, é um reflexo da sociedade, quanto à estruturação dos seus gastos e receitas, juntamente com as suas destinações.

O autor também salienta que o orçamento é estabelecido através do programa de governo democraticamente eleito pela sociedade, através do voto

direto. Tendo em vista isso, será estabelecido o instrumento de planejamento do governo, sendo o Legislativo responsável por corrigir eventuais arbitrariedades e definir os meios para que os objetivos sejam atingidos, defendendo os interesses das camadas sociais que se encontram excluídas desse processo.

Entretanto, não é assim que funciona na prática. Em uma sociedade em que os interesses hegemônicos são estabelecidos em sua totalidade, o Parlamento sempre ficará predominado por forças que também farão parte da composição do Governo, que estabelecerão as diretrizes das políticas econômicas e fiscal, governamentais, conforme salienta Oliveira (2017, p. 5).

Este seria um arranjo que até poderia funcionar melhor num país democrático, apesar dos setores economicamente mais poderosos disporem de melhores condições para eleger seus representantes no Congresso e, por isso, contarem, geralmente, com maior número de votos, pois o Executivo, enquanto expressão da maioria da população, estaria em condições de implementar o programa eleito, compensando as desvantagens existentes entre as classes sociais [...] (OLIVEIRA, 2017, p. 5).

Além disso, o autor afirma que se alguns princípios não forem cumpridos, como - o da unicidade orçamentária; o da não afetação das receitas; o do registro das contas por seus valores brutos; e o da transparência, da clareza e da publicidade – acabaria sendo deixados de lado elementos que fariam o orçamento desempenhar suas funções, como instrumentalizar as ações do Estado, estabelecer escolhas orçamentárias, criar instrumentos de planejamento e, até mesmo, definir instrumentos de escrituração contábil.

Importante salientar que, com a dominação de forças hegemônicas, que detém o capital, as políticas sociais ficam cada vez mais restritivas, e o orçamento, que teria como objetivo atender e instrumentalizar políticas públicas, para atender as camadas desiguais da sociedade, acaba tendo que submeter-se à lógica financeira e rentista, mesmo que, para estabelecer-se um orçamento, seja necessário que a população eleja um governo que contenha em seu programa princípios e diretrizes que os representem. A justificativa para tal fato é decorrente da narrativa de promover o equilíbrio das finanças públicas, por meio de ajuste fiscal, almejando o equilíbrio econômico e, conseqüentemente, investimento e geração de empregos.

Entretanto, tais justificativas servem apenas para que o Mercado tenha suas demandas atendidas, através do sacrifício das políticas sociais que, para eles, são

um suposto ônus e, com isso, terão o orçamento como satisfação das classes dominantes. Como embasamento dessa crítica em relação ao atual *modus operandi* orçamentário vigente no Brasil, Oliveira (1997, p. 13-14) ressalta que:

O objetivo não é bem o sanear as finanças do Estado, mas o de resgatar o orçamento para nele acomodar os interesses das classes dominantes, neste caso precipuamente do capital financeiro, sacrificando as políticas sociais e as camadas mais pobres da sociedade.

Neste mesmo sentido é necessário estabelecer uma análise crítica perante o conjunto do orçamento em sua totalidade, merecendo destaque os trabalhos do professor Valdemir Pires (UNESP – Araraquara) que, como já mencionado em algumas oportunidades nesse trabalho, destaca no vídeo “*O orçamento municipal: planejamento, participação e execução*”, algumas críticas em relação ao tecnicismo da atualidade e mostra a sua visão sobre o orçamento público.

Pires enxerga o orçamento como um instrumento formal, de caráter técnico e político, afirmando que o tecnicismo no orçamento é tratado com muita formalidade pelos seus gestores, sem falar que muitos deles nem formação técnica possuem para trabalhar com tais ferramentas importantes. Além disso, salienta que há falta de investimentos educacionais para formar profissionais que saibam trabalhar com o orçamento, como por exemplo, a escassez de cursos, faculdades, etc. Em relação a isso, Pires afirma que a Administração Pública é tratada como se fosse uma empresa privada, dentro do *modus operandi* do Modelo Gerencial de Administração Pública que vivemos desde a década de 90<sup>10</sup>.

Avançando nesse item é fundamental salientar que os conceitos técnicos e teóricos trazidos nesse trabalho, referente às finanças públicas, pertencem ao conjunto do orçamento e, como mencionado anteriormente por alguns autores como, por exemplo, Pires (2016), é de suma importância compreender o papel do orçamento como peça tecnopolítica na gestão pública.

Quando se elege um novo Governo, elege-se também um Programa de Governo, que trará diretrizes políticas que nortearão o mandato eleito pelo período de quatro anos. Juntamente a isso, se tem o orçamento que definirá a alocação de

---

<sup>10</sup> FECOMÉRCIO SP. **Aula 2 – O orçamento municipal: planejamento, participação e execução.** 2017. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=UYcljs03FBQ&t=29s>>. Acesso em: 14 abr. 2018.

recursos para as áreas prioritárias que o Governo eleito quer priorizar, dentro de um contexto programático. Relacionado a isso, Peters e Pierre (2010, p. 382) salientam que “sempre haverá uma dimensão política baseada no julgamento na alocação de recursos públicos”.

Todavia, muitos atores políticos enxergam essa peça como meramente técnica que, diante de momentos de crises financeiras, o corte de gastos se faz essencial, a começar pela mão-de-obra que opera a máquina pública, dentre outros fatores que os administradores públicos enxergam como supérfluos. Entretanto, o orçamento não é somente técnico. Até porque muitos dos administradores públicos não têm a formação necessária para atuar em um ambiente tecnocrático.

A Administração Pública deriva de um modelo de Estado, e esse modelo de Estado é disputado durante os períodos eleitorais. O projeto vencedor dará o norteamento à Administração Pública que entrará em vigência. E, a partir disso, os conceitos mencionados nesse referencial teórico inserem-se dentro de um contexto tecnopolítico. O domínio técnico alinhado à política, e vice-versa, e não como uma variável dissociada da outra. Essa razão é fundamental para compreender as principais classificações postas para guiar e compreender esse objeto de estudo.



### 3. APRESENTAÇÃO DA PESQUISA E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nesse capítulo, apresenta-se um quadro acerca das finanças públicas do município de Cachoeirinha, com informações oriundas do portal do TCE-RS, pelo período de cinco anos, compreendido entre 2012 – 2017.

Além disso, apresenta-se a síntese dos projetos de leis que o Governo Municipal propôs para amenizar a crise fiscal, que reduziram conquistas adquiridas pelo funcionalismo público com consequente impacto na redução das despesas com pessoal, a fim de se adequar à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Por fim, apresentam-se os resultados de entrevistas realizadas com agentes que tiveram papéis de destaque, em relação à problemática de pesquisa aqui apresentada. Tais informações são analisadas à luz do referencial teórico e dos objetivos a que se propõe este estudo.

#### 3.1 FINANÇAS PÚBLICAS

A evolução das finanças públicas durante o período proposto para compreender o objeto de estudo desse trabalho se faz necessária, a fim de que possa se compreender os reais motivos que levaram o Governo Municipal a adotar medidas que alteraram a política remuneratória dos servidores públicos de Cachoeirinha. A análise destes dados busca descrever áreas essenciais à prestação de serviços públicos à população, bem como, analisar se a justificativa dada pelo Poder Executivo faz jus às ações adotadas, em contraponto com a hipótese que conduz essa pesquisa.

Primeiramente, será analisada a evolução da despesa com pessoal (ativos e inativos), em relação à receita corrente líquida (RCL) <sup>11</sup>, durante os últimos cinco anos. Entretanto, é importante salientar algumas questões relevantes. Há dois tipos de fontes de dados que contêm essas informações: a dos relatórios de gestão anual,

---

<sup>11</sup> De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no § 4º do art. 2º, o conceito de Receita Corrente Líquida é o: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos: a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira.

que são enviadas pelas administrações municipais, após a vigência de cada exercício financeiro, ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (RS), através do Sistema de Auditoria e Prestação de Contas (SIAPC) e outra, que é elaborada pelo próprio TCE, após a análise desses dados.

Abaixo se apresenta a Tabela 1, com dados informados pela administração municipal de Cachoeirinha, durante o período proposto para ser estudado.

**Tabela 1 – Evolução das Despesas com Pessoal – Relatórios de Gestão Anual**

EXERCÍCIO	RCL	Evolução % da RCL	DESPESAS COM PESSOAL		
			R\$	Evolução % das Despesas com Pessoal	% s/ RCL
2012	203.528.024,58	7,67	108.611.313,51	13,31	53,36
2013	237.017.353,53	16,45	120.326.157,79	10,78	47,28
2014	249.014.415,92	5,06	137.001.530,30	13,85	50,77
2015	258.742.272,15	3,90	141.478.641,75	3,26	54,68
2016	276.070.182,89	6,69	178.321.927,89	26,04	64,59
2017	281.090.188,10	1,81	190.781.576,51	6,5	67,87

Fonte: elaborado pelo autor, baseada nos relatórios de gestão anual encaminhados pela Administração Municipal de Cachoeirinha ao TCE/RS<sup>12</sup>.

Após apresentação destes dados encaminhados pelo Governo Municipal durante cada exercício financeiro, é essencial verificar a auditoria e análise realizadas pelo TCE, que gerou novos dados em relação ao que o município de Cachoeirinha apresentou, durante o período financeiro estudado. Com isso, têm-se na Tabela 2 as seguintes informações oficiais.

<sup>12</sup> TCE/RS. **Recibo e Relatórios de envio**. Disponível em: <<http://portal.tce.rs.gov.br/pcdi2/relatorios-recibos-envio.action?&cdOrgao=43100&ano=2017>>. Acesso em: 16 set. 2018.

**Tabela 2 – Evolução da Despesa com Pessoal – Controle Social - Gestão Fiscal do TCE/RS**

EXERCÍCIO	RCL	Evolução % da RCL	DESPESAS COM PESSOAL		
			R\$	Evolução % das Despesas com Pessoal	% s/ RCL
2012	203.528.024,58	7,67	102.183.884,29	13,3	50,21
2013	237.017.353,53	16,45	112.060.836,25	9,66	47,28
2014	249.014.415,92	5,06	129.567.748,39	15,62	52,03
2015	257.556.034,34	3,43	136.779.688,39	5,56	53,11
2016	276.070.182,89	7,19	214.431.876,68	56,77	77,67
2017	281.090.188,10	1,82	191.357.852,44	-11,77	68,08

Fonte: Controle Social – Gestão Fiscal do TCE/RS<sup>13</sup>.

Comparando as duas tabelas, percebe-se que há divergência de dados em relação às despesas com pessoal, apresentadas pela administração municipal e os dados retificados pelo TCE. Nota-se que, durante os exercícios financeiros de 2012–2015, a administração municipal agregava dados a mais para considerar os gastos com pessoal, enquanto que o TCE reduzia alguns valores lançados. Entretanto, durante os exercícios de 2016-2017, o TCE acresceu novos valores, com base em sua auditoria e avaliação, fazendo com que esses valores se tornassem maiores do que o informado pelo Governo Municipal, no exercício de 2016. Tendo em vista os dados desconcorados nas duas tabelas comparativas, foi realizada uma entrevista com o informante 1, que é auditor fiscal do TCE/RS, a fim de compreender quais os motivos que desencadearam esses fatores, bem como o fato gerador desta divergência de dados. No tocante a isso, informa que: “*Em 2016, nós incluímos R\$ 48 milhões como gastos com pessoal e encargos e R\$ 12 milhões como revisão salarial anual em face da auditoria que o TCE realiza nas contas anuais. Revisão Salarial Anual não é a Revisão Geral Anual*”. (ENTREVISTA 1)

<sup>13</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Controle Social – Gestão Fiscal**. Disponível em: <<http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:7:::NO:::>>. Acesso em: 02 set. 2018.

Partindo dessa premissa, é necessário compreender quais os dados que devem ser utilizados, a fim de representar com exatidão esses gastos. Em relação a isso, o auditor público informa que:

*“Os dados que os municípios encaminham pelo sistema de auditoria e prestação de contas (SIAPC) são examinados pelo Tribunal de Contas e esse mesmo ente pode acrescer e/ou reduzir valores eventualmente lançados sejam em gastos com pessoal, operações de créditos etc. Portanto, o valor final, após o ajuste do Tribunal, é o que gera a certidão no site para que o município possa efetuar operações de créditos. Para efeito de emissão de certidão, o que vale é os dados gerados pelo TCE, após a revisão do que foi encaminhado pelos municípios, que representará com exatidão os gastos”. (ENTREVISTA 1)*

Com isso, analisando a tabela 2, que representa com exatidão os gastos com pessoal, percebe-se que o período compreendido entre os exercícios anuais de 2012–2017, a evolução da RCL e a evolução das despesas com pessoal não tem a mesma proporção, além de que o percentual das despesas com pessoal sobre a RCL sofreu um acréscimo abrupto nos últimos períodos.

O ano de 2013 foi o período em que a RCL teve maior evolução, com uma taxa de 16,45%, em relação ao ano anterior, já o período que conteve o menor crescimento foi no ano de 2017. Todavia, as despesas com pessoal tiveram um acréscimo maior no ano de 2016 com taxa de 56,77% em relação ao ano anterior, enquanto que no exercício seguinte, houve um decréscimo de 11,77% em relação ao exercício anterior. Para tanto, é necessário compreender quais foram os fatores que contribuíram para que o exercício financeiro de 2016, que é o ponto fora da curva, extrapolasse de forma exponencial o limite legal com as despesas com pessoal. Para o entrevistado 3 o que explica tal fato:

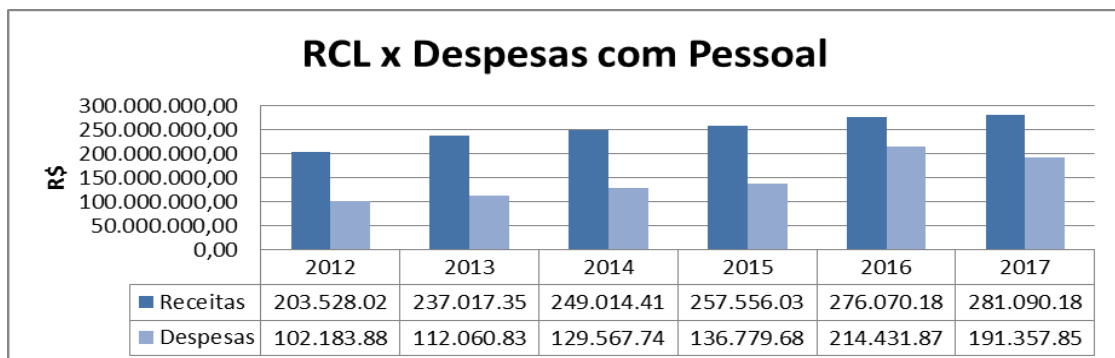
*Aqui tu teve o encontro de dois fenômenos: primeiro, a queda da receita de 2015 que foi quando quebrou o Brasil e o impacto se dá ano seguinte, por óbvio, muito mais agravado no ano seguinte. E, aqui também tem a questão de concursos anteriores que completavam os triênios. Então, é onde tu tinha, por exemplo, tanto que no seguinte esses chamamentos são de 2010. Tu tinha concursos de 2010 fechando o segundo triênio, recebendo os 9% e os 6%... Porque é lógico. Tu tinha lá o camarada que ganhava R\$ 5 mil em 2010 e em 2016 ele ganhava R\$ 10 mil, mais 30%. Ah, os aumentos salariais impactaram muito. Por último, o Vicente nos deixou um aumento aprovado que foi pago em janeiro de 2017. Então, por exemplo, tinha um aumento de 5,1% que impactou em*

*2016 pra matar todo em 2017. Foi um reajuste que foi dado em 2016 como ganho real. Na verdade eu falei em dois, mas tem três fenômenos aqui né? Tem a queda vertiginosa da receita, tu tem o incremento da despesa por conta dos direitos advindos dos triênios e tu tem na sequência o impacto real né? (ENTREVISTA 3)*

De todo modo, é perceptível que o ano de 2013 foi o período em que as despesas com pessoal tiveram um menor impacto em relação à RCL, com uma taxa de 47,28%. O maior acréscimo ocorreu no exercício de 2017, com um percentual de 77,67% extrapolando, assim, os limites permitidos pela LRF conforme descritos no capítulo anterior.

Tendo em vista os limites legais impostos para a adequação nas contas financeiras, é necessário visualizar a relação anual entre a RCL e as Despesas com Pessoal, compreendendo, assim, a relação entre essas duas variáveis, conforme a ilustração do gráfico 1.

**Gráfico 1 – Receita Corrente Líquida (RCL) x Despesas com Pessoal**



Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

O gráfico mostra que, durante o período analisado, a receita corrente líquida cresceu em R\$ 77.562.163,52, enquanto que as despesas com pessoal tiveram um acréscimo de R\$ 79.109.860,05. Durante os cinco exercícios financeiros analisados, houve um crescimento de praticamente 2% das despesas com pessoal, em relação à RCL. Salienta-se que, no gráfico 1, os dados relacionados às despesas com pessoal incluem os gastos com servidores ativos e inativos, a fim de se ter uma visão ampla do impacto dessa variável em relação à RCL para, posteriormente, ser analisada de forma distinta a participação dos ativos e inativos, em relação às despesas com pessoal.

No exercício financeiro de 2012, as despesas com pessoal já haviam passado o limite de alerta da LRF. Entretanto, em 2013, esse limite não chegou a ser

atingido. A RCL desse exercício cresceu cerca de R\$ 34 milhões em relação ao ano anterior e a despesa com pessoal cresceu cerca de R\$ 10 milhões.

No exercício de 2014, o limite prudencial foi atingido. A RCL cresceu em torno de R\$ 12 milhões em relação ao exercício anterior, já as despesas com pessoal cresceram em torno de R\$ 17 milhões. No ano seguinte, o limite prudencial se manteve. A RCL cresceu cerca de R\$ 8 milhões em relação ao exercício anterior, enquanto que as despesas com pessoal subiram em torno de R\$ 7 milhões.

Durante o ano de 2016, o limite legal foi atingido, assim como no exercício posterior. Durante esse exercício financeiro, houve um crescimento da RCL em torno de R\$ 19 milhões. Entretanto, as despesas com pessoal cresceram cerca de R\$ 78 milhões. Por fim, em 2017, a RCL aumentou cerca de R\$ 5 milhões e as despesas com pessoal tiveram um decréscimo em torno de R\$ 23 milhões.

Analisando esses dados, é perceptível que, durante os anos de 2012–2015, a relação entre RCL e gastos com pessoal se manteve dentro do limite legal, apesar de haver certo crescimento das despesas com pessoal. Todavia, a partir de 2016, o limite legal foi atingido e o ano de 2016 foi crucial para a existência de um desequilíbrio financeiro.

Entretanto, no ano posterior, já é possível sentir certa diferença nas contas, em que o crescimento da RCL foi maior do que os gastos com pessoal e o seu percentual em relação à RCL diminuiu cerca de 9%. Tal diferença pode ter ocorrido em virtude das medidas de contenção de gastos, adotadas pelo Governo Municipal, embora ainda não tenha se adequado dentro dos limites legais da LRF. No tocante ao decréscimo nas contas no ano de 2017, o entrevistado 3 explica que:

*Aqui foi a velocidade das Medidas que permitiu que a gente fechasse o ano de 2017 com um percentual menor do que no ano anterior. Tu tem na chegada do nosso Governo e com o impacto das medidas nessa velocidade... As medidas foram implementadas em abril só o vale alimentação que entrou em vigor em maio. Por isso, que eu te digo, na conta tu não tinha como não fazer diferente. Não tinha como esperar. Ah, vamos fazer, como no debate com o Sindicato na TVE: "Ah, mas vocês têm dois quadrimestres pra fazer os cortes." Bota esses oito meses de governo no patamar anterior e vê aonde é que quebra primeiro. Isso é que ainda nós estamos falando do resto das despesas com a prefeitura. Nós estamos falando de pessoal. Agora paga aluguel, paga coleta de lixo, paga limpeza urbana, paga a manutenção da escola, paga o medicamento, que aí não entra nada nessa conta. Deixa faltar remédio. Deixa quebrar o telhado do colégio. Deixa a praça com mato adentro. Bom, nós deixamos no*

*buraco e a cidade virou um caos. Tapa buraco, então. É isso. É administrar. Esse sempre foi meu discurso com os camaradas aqui. A prefeitura é administrar a tua casa. Então não adianta tu me dizer que tu ganha R\$ 1 mil e que tu gasta pra administrar a tua casa R\$ 2 mil. Vai morrer. (ENTREVISTA 3)*

Ademais, para compreender essa relação de dependência entre os dois fatores, é necessário estudar mais variáveis que se relacionam com o problema desta pesquisa. É de suma importância também analisar a relação de crescimento entre os ativos e inativos durante esse período. Tais informações são importantes para se buscar os reais motivos que fizeram com que o exercício de 2016 tivesse um aumento abrupto nos gastos com pessoal.

Além disso, é de suma importância caracterizar e analisar as despesas do município de Cachoeirinha/RS, relacionando com as áreas responsáveis pelas prestações de serviços e investimentos aos cidadãos, para além das despesas apenas com pessoal, a fim de compreender o papel prestado pela máquina pública municipal, ao contribuinte.

Da mesma forma é fundamental compreender como os serviços básicos como Saúde, Educação, Assistência Social e a área de Investimentos, capitaneada pela função das Obras/Urbanismo, chega até o cidadão na prestação de serviços.

Ao analisar-se a relação entre “receitas e despesas” no período temporal compreendido no objeto desse trabalho, é possível verificar o quadro geral das finanças públicas do município, a partir dos recursos financeiros investidos com as principais funções da administração pública municipal. A partir dessa análise, será possível compreender a relação entre os investimentos públicos nas áreas mais essenciais à população e a crise fiscal que o município enfrenta.

**Tabela 3 – Finanças Públicas do Município de Cachoeirinha/RS<sup>14</sup>**

CATEGORIA	2012		2013		2014		2015		2016		2017			
	R\$	(%)	R\$	(%)	R\$	(%)	R\$	(%)	R\$	(%)	R\$	(%)		
<b>RECEITAS TOTAIS</b>	260.661.411,58	8,07	247.056.753,33	-5,50	262.258.649,11	6,15	268.772.988,63	2,50	308.936.064,88	14,94	305.820.366,15	-1		
<b>DESPESAS</b>	208.094.235,68	7,39	218.752.947,20	5,12	247.822.775,03	13,28	252.650.043,45	1,95	270.640.447,50	7,12	276.092.047,66	2,01		
FUNÇÕES DE CONTROLE E SERVIÇOS	<b>SAÚDE</b>	29.930.698,29	25,07	32.810.503,06	9,62	39.551.333,61	20,54	37.395.462,83	-9,45	42.225.376,39	12,92	43.600.296,11	3,26	
	<b>EDUCAÇÃO</b>	50.336.036,56	12,09	54.257.099,01	7,79	60.895.969,26	12,24	60.568.687,41	0,01	64.476.265,98	6,45	72.671.544,63	12,71	
	<b>ASSISTÊNCIA SOCIAL</b>	7.402.910,22	12,86	7.918.770,27	6,97	9.252.397,64	16,84	9.219.478,80	-0,36	8.862.193,67	-4,03	11.684.562,66	31,85	
	<b>OBRAS (URBANISMO)</b>	22.385.116,62	-60,85	25.935.185,77	15,86	24.634.572,15	-5,20	28.535.550,83	15,83	30.818.763,39	8,00	20.586.377,11	-49,7	
	<b>PESSOAL</b>	<b>ATIVOS</b>	92.095.702,63	11,67	104.238.632,07	13,18	118.136.799,14	13,33	117.382.171,25	-0,44	194.670.689,74	65,84	165.950.108,57	-14,76
		<b>INATIVOS</b>	10.088.181,66	41,12	8.329.116,32	-17,44	11.430.949,25	37,24	19.397.517,14	69,69	19.761.186,94	1,87	25.407.743,87	28,57

Fonte: elaborado pelo autor, baseada no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul<sup>15</sup>.

No quadro 2, é possível analisar as finanças públicas relacionando com taxa de crescimento anual e o montante investido a cada exercício, compreendido durante o período estudado com as principais funções que englobam serviços essenciais prestados à população, bem como a relação de receitas e despesas e os gastos com pessoal, envolvendo ativos e inativos.

Dois aspectos a serem salientados correspondem ao fato de que os investimentos com saúde e educação, por determinação constitucional, devem ter o mínimo 15%<sup>16</sup> e 25%<sup>17</sup>, correspondentes, da receita corrente líquida oriunda de impostos e transferências.

<sup>14</sup> Na tabela 3 têm-se como base os montantes financeiros globais do município, pois as funções de assistência social e obras não são parametrizadas pela Receita Corrente Líquida (RCL). Para ter uma visão mais abrangente sobre a evolução de cada função e a totalidade das receitas e despesas do município usou-se esse comparativo.

<sup>15</sup> TCE/RS. **Controle Social – Despesas.** Disponível em: <[http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:82:::...](http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:82:::)>. Acesso em: 15 set. 2018.

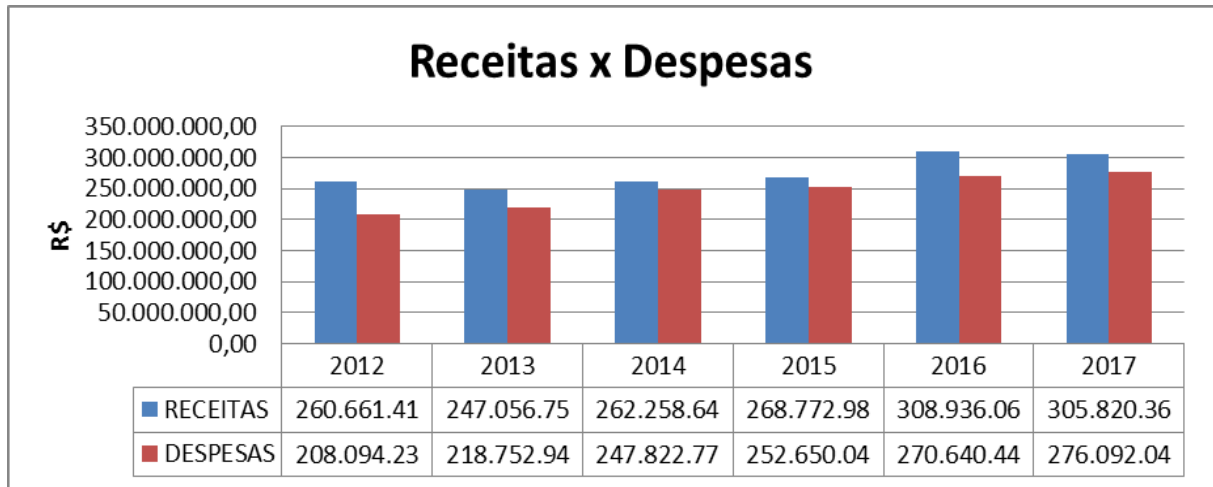
TCE/RS. **Controle Social – Educação.** Disponível em: <[http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:68:::...](http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:68:::)>. Acesso em: 15 set. 2018.

TCE/RS. **Controle Social – Saúde.** Disponível em: <[http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:80:::...](http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:80:::)>. Acesso em: 15 set. 2018.

<sup>16</sup> De acordo com o artigo 198 da Constituição Federal de 1988 devem ser investidos no mínimo 15% da Receita Corrente Líquida em Saúde.

<sup>17</sup> De acordo com o artigo 212 da Constituição Federal de 1988 devem ser investidos no mínimo 25% da Receita Corrente Líquida em Educação.



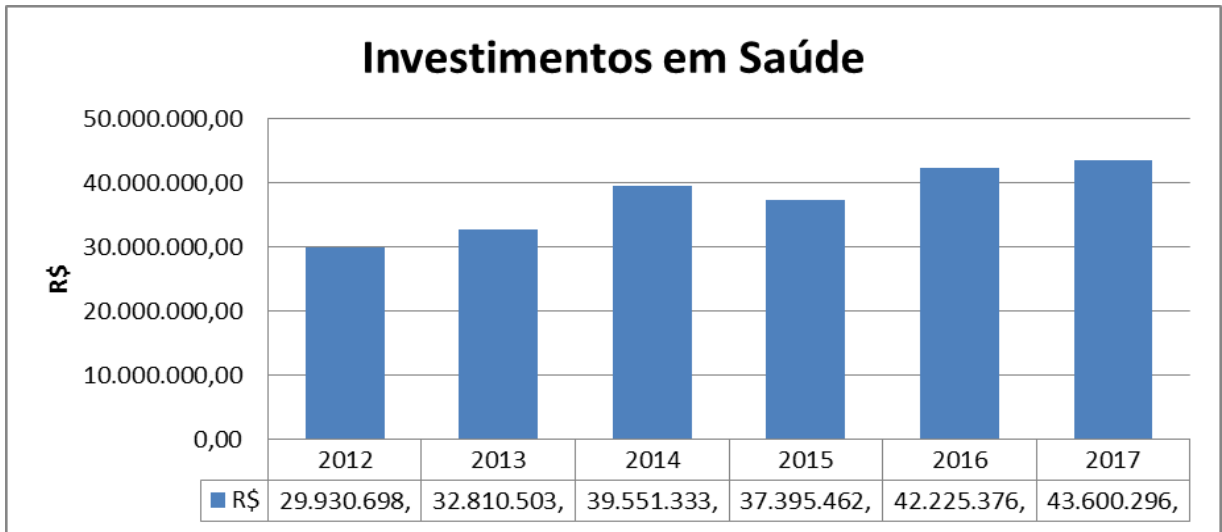
**Gráfico 2 – Receitas x Despesas**

Fonte: elaborado pelo autor, baseado no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul<sup>18</sup>.

A relação geral entre receitas e despesas ocorreu de forma linear e gradativa, conforme mostrado no gráfico 2. As receitas cresceram somente nos exercícios anuais de 2014 – 2016, já as despesas cresceram a cada exercício anual com taxas maiores no exercício de 2014 e 2016. Enquanto as receitas aumentaram em torno de R\$ 45 milhões durante todo o período analisado nesse trabalho, as despesas cresceram num patamar em torno de R\$ 68 milhões, apresentando, assim, um desequilíbrio financeiro.

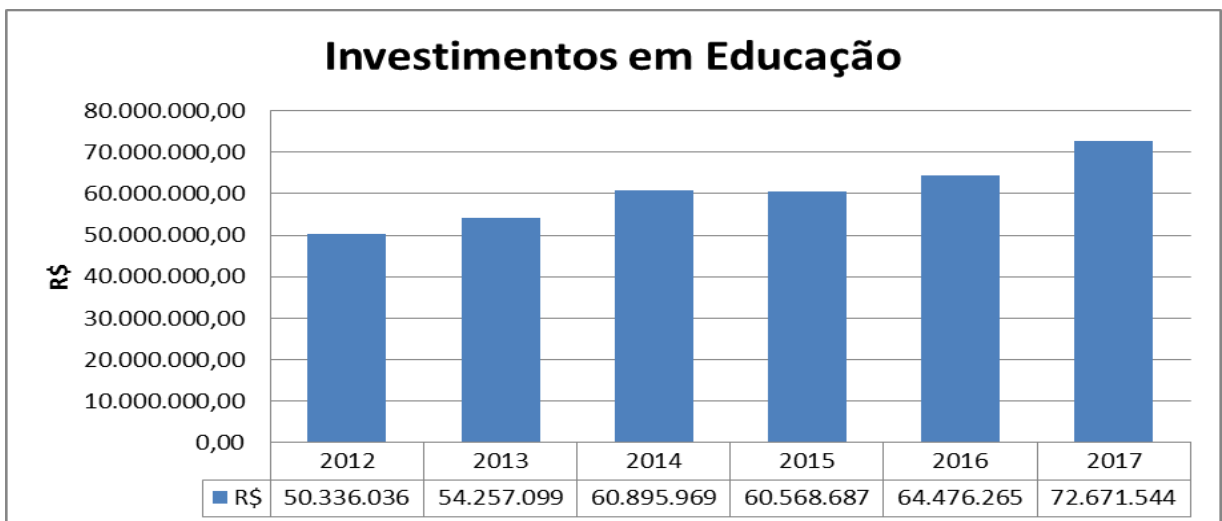
No exercício de 2016, que é considerado um ano atípico e surpreendente para esse estudo, por tamanhas disparidades nas contas, tem-se que as receitas cresceram cerca de R\$ 40 milhões, enquanto que as despesas aumentaram em torno de R\$ 18 milhões. O exercício com maior equilíbrio financeiro ocorreu no ano de 2012, em que o superávit se deu na ordem de R\$ 52 milhões. Todavia, o exercício que houve menor equilíbrio financeiro foi no ano de 2014, com superávit em torno de R\$ 15 milhões. No entanto, percebe-se que no exercício financeiro de 2017, as receitas diminuíram em torno de R\$ 3 milhões, enquanto que as despesas cresceram em cerca de R\$ 6 milhões. Todavia, mesmo com a queda de receitas, o superávit girou em torno de R\$ 30 milhões.

<sup>18</sup> TCE/RS. **Controle Social – Consulta Receitas**. Disponível em: <[http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:23:::NO:::.](http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:23:::NO:::)>. Acesso em: 15 set. 2018.  
TCE/RS. **Controle Social – Consulta Despesas**. Disponível em: <[http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:82:::.](http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:82:::)>. Acesso em: 15 set. 2018.

**Gráfico 3 – Investimentos em Saúde**

Fonte: elaborado pelo autor, baseado no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

No tocante à saúde, os investimentos se mantiveram de forma gradativa, apesar de que, no ano de 2015, houve uma redução no patamar de quase R\$ 2 milhões, enquanto que no exercício anterior, o crescimento se deu na casa dos R\$ 7 milhões, sendo o maior aumento em investimentos nessa área de todo o período analisado. Tomando-se como um todo o período de 2012–2017, houve um crescimento de R\$ 14 milhões em investimentos na saúde. Um fato a ser salientado é que, durante a mudança de gestão, o crescimento se deu de forma tímida, acarretando a expansão de cerca de R\$ 1,4 milhão.

**Gráfico 4 – Investimentos em Educação**

Fonte: elaborado pelo autor, baseado no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Na área da educação, os investimentos durante o período tiveram uma ampliação de cerca de R\$ 22 milhões, apesar de que, no exercício de 2015, houve uma redução em torno de R\$ 300 mil. O exercício no qual houve maior crescimento foi no ano de 2017, com um salto de praticamente R\$ 8 milhões. Comparando com os investimentos em saúde, a área da educação se manteve maior, com diferença de R\$ 8 milhões.

Indo além dessa comparação entre as duas funções com maior impacto na prestação de serviços à população, é necessário saber se o atual Governo Municipal deu maior prioridade à Educação do que à Saúde, tendo em vista que os aumentos nos investimentos em Saúde no início da gestão foram em torno de R\$ 1,4 milhão, enquanto que, na Educação, os investimentos foram praticamente seis vezes maiores. Para obter essa resposta, o entrevistado 3, representante da Prefeitura Municipal de Cachoeirinha, informa que:

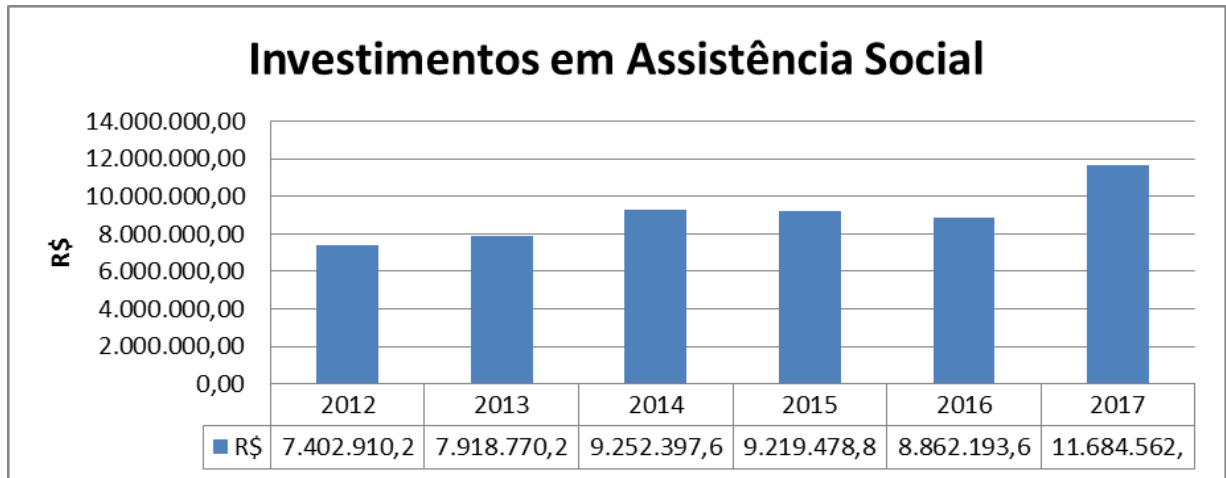
*O investimento foi maior porque a rede é maior. Não foi nem a questão de Governo. Continuou ocupando um percentual um pouco acima da saúde, né? [...] De 2015 pra cá teve a necessidade ter a incrementação de profissionais na rede de educação infantil e isso interfere diretamente. Nós tivemos novas unidades de 2014 pra cá, um aumento significativo da rede. Mas, também teve impacto dos concursos de 2010 [...] Pra te dizer se foi por opção de governo ou não, nesse aspecto por mais que eu pudesse querer faturar politicamente com isso não é uma opção de governo, é o inevitável. A despesa vai aumentar lá necessariamente. Porque a não opção do governo pra fazer isso seria, bom, vamos diminuir vagas, isso é um absurdo. Tu não tem como fazer. É uma opção política? Sim, é uma opção política. Mas é uma opção política como, vamos deixar de recolher o lixo essa semana. É uma opção política, mas a consequência é trágica. Então, é inevitável que tu faça. Foi o caminho. Muito mais uma opção do que a não opção é muito grave. Tu não tem como fazer. Inclusive, do ponto de vista legal tu não pode deixar de oferecer (vagas). Inclusive, hoje na educação infantil nós já temos um déficit em torno de 500 vagas que nós precisamos preencher. (ENTREVISTA 3)*

No tocante à necessidade de implantação da educação infantil, responsabilidade a partir desse período, dos municípios, o entrevistado 3 afirma, como mencionado na fala anterior, que há um déficit, em torno de 500 vagas, que é necessário preencher. Com isso, é salientado que:

*E, em especial no modelo da educação infantil nós vamos ter que migrar pro modelo de terceirização. Tem que migrar. Nós não damos mais conta. Tu não atende a demanda agora com esse numero aqui. Porque isso aqui é um limitador do ponto de vista fiscal. A vida real ali fora não tá enxergando isso aqui. Os caras continuando tendo criança e as crianças continuam precisando de creche. Então, isso aqui é um limitador real? É. [...] Bom, se a gente não gerar desse mês pra agora de 2017/18/19 200 vagas na educação infantil, nós temos um caos instalado em março. Agora como é que tu faz isso olhando isso aqui (apontando para as contas)? Nós vamos ter que criar coisas que sejam fora desse limitador né? Ainda que como eu digo, a receita continua sendo a mesma. O dinheiro é o mesmo. Tu continua fazendo com que tu gasta mais do que arrecada. Mas, faz isso na tentativa do terceirizado de desviar do gasto com pessoal pra poder obedecer ao limite da lei de responsabilidade. Tu tem gastos com outros contratos, que são outras despesas e não cai aqui dentro (apontando para as contas). Mas, aqui a gente morreu já, não tem, por exemplo, como sair da despesa direta, né, com pessoal. (ENTREVISTA 3)*

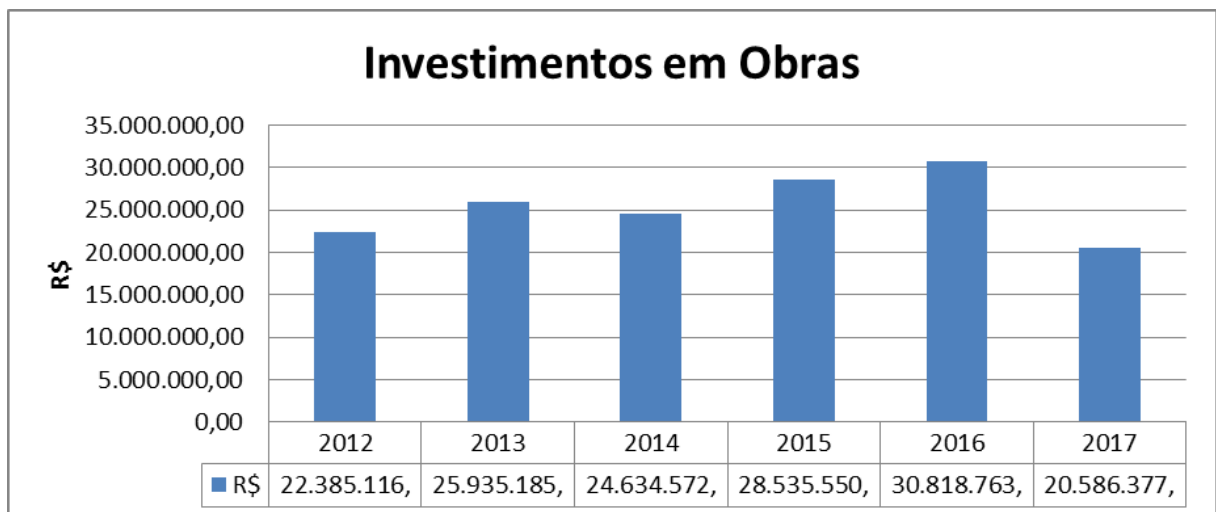
Aqui, há um grande problema que precisa ser equacionado. Por um lado, tem-se a necessidade em acabar com o déficit na educação infantil. Por outro, há o limitador fiscal. Como resolver essa equação? O Governo, conforme mencionado na entrevista anterior, salienta de forma clara e objetiva o problema. Entretanto, não apresenta outras soluções que possam garantir a efetividade da sua capacidade estatal em cumprir com a responsabilidade que lhe foi imputada. A solução para garantir essas vagas é terceirizar o serviço, pois se consegue uma válvula de escape, no ponto de vista fiscal, e também da capacidade estatal, como provedor e mantenedor dessa política pública.

O quê fazer? Conforme abordado no subcapítulo 2.1 do referencial teórico desse trabalho, não se aborda possíveis medidas para ampliar as receitas, a fim de suprir as competências adquiridas pelo Poder Público. Além do mais, quando se opta por medidas austeras e de terceirizações, a qualidade dos serviços públicos começa a decrescer e os trabalhadores têm queda em salários e conquistas adquiridas. Em suma, o serviço, do ponto de vista gerencial, é mais barato financeiramente, mas, paralelo a isso, tem-se o poder privado atuando na esfera pública, com a precarização do serviço público e a qualidade duvidosa. É necessário um plano alternativo e ambicioso para a geração de receitas, a fim de garantir um serviço público de qualidade e a valorização dos trabalhadores.

**Gráfico 5 – Investimentos em Assistência Social**

Fonte: elaborado pelo autor, baseado no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Na área de assistência social, é possível visualizar o tímido crescimento anual durante todo o período analisado. De 2012 a 2017 houve um crescimento de cerca de R\$ 4 milhões durante os seis anos pesquisados. Não há um crescimento constante. Ao analisar cada exercício, é possível compreender que o ano com maior crescimento, em relação aos investimentos nessa função, foi em 2017, com aumento de cerca de R\$ 3 milhões, praticamente 75% do crescimento de investimentos de todo o período.

**Gráfico 6 – Investimentos em Obras**

Fonte: elaborado pelo autor, baseado no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Em relação aos investimentos em Obras, analisando o gráfico acima, é possível notar que não houve um crescimento constante. No exercício de 2012, os recursos investidos nessa área somavam o montante de R\$ 22 milhões. Cabe destacar que, nesse ano, o montante de investimento foi bastante baixo, devido à

redução que houve, em relação ao exercício anterior (2011), tendo sofrido uma redução de 60,85%. Por isso, o exercício inicial da análise temporal desse trabalho partiu de um patamar baixo de investimentos.

Os únicos exercícios que houve crescimento de investimentos foram os de 2013, 2015 e 2016. Nos outros exercícios, sempre houve reduções. Ademais, em 2016 foi o exercício anual com maior volume de recursos alocados para essa função, com um montante de cerca de R\$ 31 milhões.

Uma curiosidade que merece ser ponderada é a análise do exercício de 2017, que teve redução de R\$ 10 milhões, em relação ao ano anterior. Nesse mesmo exercício, deu-se início a uma nova gestão municipal, que elevou o patamar de investimentos nessa área para aquém do investido há cinco exercícios anteriores a esse.

No que diz respeito ao montante investido nessa função e, em especial, ao último exercício financeiro analisado, faz-se necessário salientar que, mesmo o município tendo aumentado em 43,77% o valor investido em Obras/Urbanismo até o 5º bimestre do corrente ano, em relação ao exercício anterior, enfrenta-se questões graves na mobilidade urbana, decorrentes da falta de planejamento, oriunda dos últimos anos, a começar pelos buracos em vias públicas. No que concerne essa problemática, o entrevistado 3 aborda que:

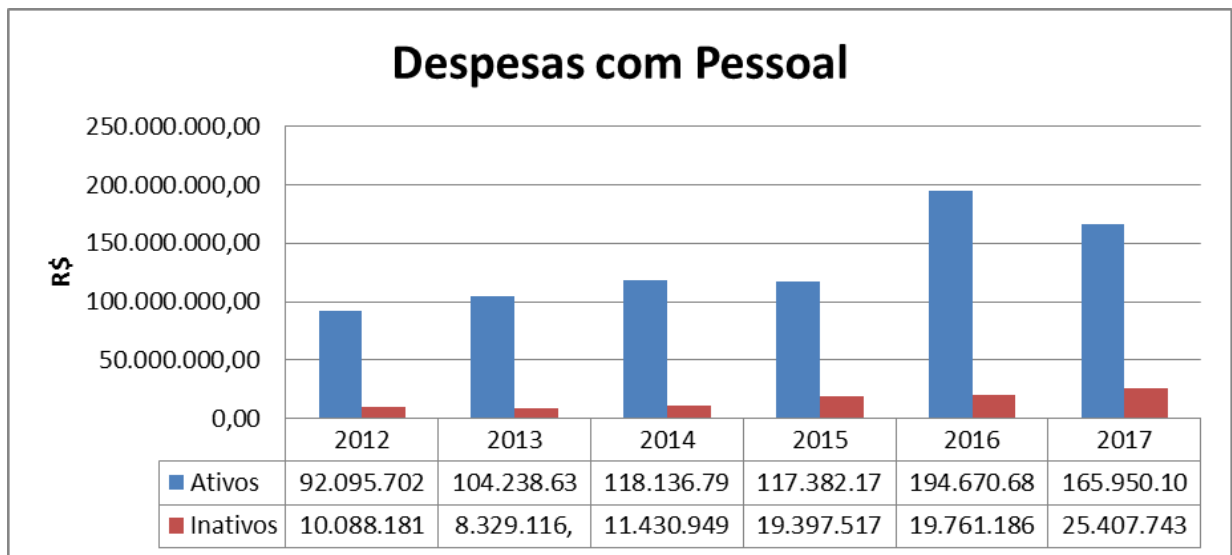
*Se tu tem um primeiro buraco que abriu na cidade junta todo mundo, vamo ali e tapamos o primeiro buraco da cidade, tu não tem buracos na cidade. Agora, abriu 1, abriu 2, abriu 1000 e tu não tapou. Quando tu começar a tapar parece que vai continuar esburacada. Agora fizemos um baita tapa-buracos aí e vai dar um up. Mas igual, se tu perde uma capacidade de manutenção disso vira um caos. E a capacidade de manutenção não é tu ficar dois meses, é ficar 15 dias sem fazer nada e já acabou. Mas, isso serve pra qualquer uma das políticas né? (ENTREVISTA 3)*

Contudo, compreende-se que quando não há planejamento financeiro e, sobretudo, em outras políticas, a capacidade de investimentos e manutenção fica perdida, quiçá omissa e, isso leva a um caminho de retração da economia local. O planejamento em curto prazo, sem pensar no caminho em longo prazo, ocasiona tais situações.

Prosseguindo no objeto de estudo desse trabalho, abaixo se pode observar um gráfico, que demonstrará as despesas com pessoal, dando ênfase na relação

entre ativos e inativos, dentro do período analisado. Faz-se importante compreender essa variável, a fim de ter discernimento sobre o movimento da mão-de-obra na máquina pública, com as medidas geradas em relação ao funcionalismo público, ao longo dos anos.

**Gráfico 7 – Despesas com Pessoal: ativos e inativos**



Fonte: elaborado pelo autor, baseado no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Para compreender a metodologia usada na composição desses dados, é necessário ponderar algumas questões. A primeira delas é que os gastos com inativos eram pagos pela Prefeitura Municipal até o ano de 2012, sendo que a autarquia responsável por isso – Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Cachoeirinha (IPREC) – foi criada no ano de 2013 e, a partir desse ano, os inativos começaram a ser remunerados, através dessa autarquia. Para considerar os dados relacionados ao exercício anual de 2012, foram levados em conta os números correspondentes à função da Previdência Social. A partir do exercício financeiro de 2013, a metodologia usada para obter os dados expostos na tabela acima considerou as rubricas referentes à: “Proventos – Pessoal Civil”, “13º Salário - Pessoal Civil”, “Civis”, “13º Salário – Pessoal Civil – Pensionistas”.

Analisando esse gráfico, que mostra a relação entre ativos e inativos, percebe-se que o exercício em que os inativos tiveram mais crescimento foi em 2017 e o menor crescimento em 2013. Além disso, o crescimento durante o período analisado foi de cerca de R\$ 15 milhões com servidores inativos. Um fator interessante a ser considerado é o salto que deu no exercício de 2015, em cerca de R\$ 8 milhões, enquanto que as taxas de evolução anual dos outros exercícios

financeiros nunca chegaram perto desse patamar, com exceção do exercício de 2017, no qual o crescimento foi em cerca de R\$ 6 milhões.

Em relação aos ativos, o exercício anual de maior expansão foi no ano de 2016, com um aumento em cerca de R\$ 77 milhões. Entretanto, nesse mesmo exercício, os inativos tiveram um crescimento muito tímido de quase R\$ 500 mil. Já no ano de 2017, as despesas com ativos tiveram uma redução em cerca de R\$ 30 milhões, enquanto que os gastos com inativos aumentaram em torno de R\$ 6 milhões. Nessa proporção, também é fundamental considerar o ano de 2015, em que os ativos tiveram um decréscimo menor do que R\$ 1 milhão, enquanto que os inativos tiveram um crescimento de praticamente R\$ 8 milhões, conforme citado anteriormente.

Para análise mais apurada dos dados acima, é necessário analisar as medidas que o Governo Municipal tomou para atenuar a crise fiscal. Tais medidas se deram especificamente na redução das despesas com pessoal, que teve um crescimento abrupto no exercício de 2016.

Para aprofundar o conhecimento e entendimento sobre essa problemática, é necessário verificar e compreender os Projetos de Lei que foram elaborados, a fim de reduzir os gastos com pessoal e ter ciência de quais foram os motivos reais que chegaram ao ponto da implementação de medidas austeras. Em entrevista realizada com o Secretário Municipal de Governo e Gestão, obtém-se a seguinte justificativa:

*As nossas medidas tu tinha isso aqui na estratosfera. Ia acabar a folha. As medidas colocadas aqui de maneira que puxa R\$ 1 milhão por mês pra baixo, gera 80% da receita corrente líquida com a folha de pagamento. Inadministrável. Tanto que a Lei de Responsabilidade Fiscal já nos pega aqui ainda. Isso aqui não é uma escolha. Isso aqui é uma responsabilidade da lei, do gestor, além dos impedimentos. Hoje, por exemplo, a gente não consegue nem buscar recursos externos por conta disso. (ENTREVISTA 3)*

### 3.2 PACOTE DE MEDIDAS

Visando atenuar a crise fiscal, o Poder Executivo enviou à Câmara Municipal um Pacote de Medidas, contendo onze (11) Projetos de Lei (PL), que são apresentados de forma sintética a seguir. A economia projetada pelo Governo com tais medidas seria de cerca de R\$ 12 milhões ao ano.



Quando questionado sobre o Pacote de Medidas, o Presidente do SIMCA ressalta que essas medidas austeras poderiam ser substituídas por medidas simples, que teriam a economia proposta pelo Governo e que o impacto financeiro deve ser provado antes de tudo, como segue transcrita a sua fala abaixo.

*Quem deve provar o impacto financeiro positivo do Pacote é o próprio governo, pois foi ele que preferiu retirar direitos dos servidores antes de realizar medidas simples, como por exemplo, reduzir os valores pagos em salário aos “Cargos em Comissão” (CC’s), que consomem até hoje praticamente o que o governo disse que economizaria com o pacote, algo em torno de R\$ 1 milhão, mas não há interesse nisso. (ENTREVISTA 2)*

Contudo, quando questionado sobre o impacto financeiro dessas medidas, o Secretário de Governança e Gestão salienta a importância da economia gerada através das suas implementações.

*Em relação a cada projeto eu não vou saber te dizer de cabeça, mas o conjunto do Pacote de Medidas alcançava em torno de R\$ 1 milhão por mês. Os projetos reduziam algo em torno de R\$ 1,1 milhão ao mês. Daria em torno de R\$ 12 milhões ao ano de redução chutando por baixo. (ENTREVISTA 3)*

Todos esses PLs foram obtidos junto ao portal eletrônico de Sistema de Consulta à Legislação do Município (SisLegis), as justificativas dos mesmos são aquelas apresentadas pelo executivo quando do envio dos projetos de lei para apreciação pelo legislativo.

PL 4129 (RETIRADO): Extinguir o adicional de difícil acesso dos servidores ao bairro Jardim Bethânia. A justificativa era a de que o município tem apenas 42 quilômetros quadrados e que o bairro tem um bom serviço de transporte público, além de ter fácil acesso para veículos. Entretanto, o PL foi retirado pelo Executivo como condicionante de negociação entre o Governo e Sindicato;

PL 4230<sup>19</sup> (APROVADO): Projeto que visava dobrar a pontuação dos fiscais fazendários de 1.000 para 2.000 pontos a fim de que atingissem a meta, como meio de estimular o trabalho e, por conseguinte, ampliar a arrecadação;

---

<sup>19</sup> CACHOEIRINHA. **Lei nº 4230**, de 24 de fevereiro de 2017. Altera a Lei nº 3.488, de 03 de novembro de 2011, que cria o Adicional de Produtividade Fiscal para o cargo de Fiscal Fazendário e dá outras providências. Cachoeirinha/RS. 24 de fevereiro de 2017. Disponível em:

JUSTIFICATIVA: O presente Projeto de Lei tem o objetivo de estimular maior produtividade entre os fiscais da Secretaria Municipal da Fazenda, no intuito de valorizar os servidores e permitir o incremento da Receita Pública. A atualização no número de pontos a ser atingido faz-se em razão do aumento considerável de ferramentas tecnológicas disponíveis aos servidores, o que facilita o contato imediato, bem como o atingimento das metas.

PL 4231<sup>20</sup> (APROVADO): Pretendia retirar a gratificação para cargos de responsabilidade técnica como engenheiros, arquitetos e geólogos. No momento da proposição desse projeto estimava-se que apenas 22 servidores tinham essa gratificação, o que daria um montante de R\$ 400 mil anual.

JUSTIFICATIVA: O presente Projeto de Lei tem o objetivo de revogar a vantagem denominada “responsabilidade técnico”. Tal benefício fora concebido em circunstância absolutamente distinta da atual. A atual realidade econômico-financeira não admite que possamos manter em dia as obrigações legais e a concessão de vantagens que outrora serviram como complementação. É inerente à atividade de engenheiros, arquitetos e geólogos a responsabilidade técnica por suas tarefas.

Em relação a esse projeto, o entrevistado 3 vai mais além e, salienta a necessidade da vigência desse projeto, em decorrência da não-necessidade em ter esses profissionais contratados diretamente pela máquina pública, pois o custo se torna maior, em sua visão.

*Ter engenheiro concursado no município é um desserviço porque qualquer contratação privada que tu fizer sai muito mais barata e eficiente. Dá um projeto pra um engenheiro da prefeitura fazer, ele vai custar três vezes mais caro e vai sair dez vezes mais lento. Nós precisamos partir pra uma lógica de esperar eles se aposentarem, de esperar eles irem embora, e esse quadro a gente não tem que alimentar. Esse quadro vai reduzir. Vai reduzir mais rápido do que só as medidas. E é óbvio pra eles não é mais tão bom. Um absurdo! Tu faz concurso pra ser engenheiro e só assina projetos e eu ainda te pago uma gratificação. (ENTREVISTA 3)*

---

<<http://sistemas.cachoeirinha.rs.gov.br/sislegis/consullegis/visualizahtmllegis.php?idLegislacao=8891>>. Acesso em: 10 mai. 2018.

<sup>20</sup> CACHOEIRINHA. **Lei nº 4231**, de 24 de fevereiro de 2017. Revoga a Lei nº 3.803, de 20 de dezembro de 2013, que criou Gratificação de Responsabilidade Técnica para Engenheiro, Arquiteto e Geólogo. Cachoeirinha/RS. 24 de fevereiro de 2017. Disponível em: <<http://sistemas.cachoeirinha.rs.gov.br/sislegis/consullegis/visualizahtmllegis.php?idLegislacao=8890>>. Acesso em: 10 mai. 2018.

PL 4233/4234<sup>21</sup> (APROVADO): Projetos relacionados a dívida do Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Cachoeirinha (IPREC) que autorizava a desafetação e alienação de imóveis próprios municipais para destinar a receita derivada da alienação destes bens ao IPREC, além de adotar um novo indexador de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) acrescido de juros simples de 1% (um por cento) ao mês para a correção do montante devido e que renegociaria os financiamentos vigentes em um único, somente ampliando o prazo de parcelamento de 60 para 240 meses.

Tendo em consideração o objeto desses projetos, o entrevistado 3 enfoca a preocupação e medidas futuras que necessitam ser postas em prática, para a saúde financeira dessa organização.

*Vou te dizer uma coisa: O IPREC vai estourar. Da mesma maneira que eu olho aqueles números em 2014/2015 e 2015/2016, e tu olha e diz o seguinte: “vai quebrar!” se tu não fizer alguma coisa e 2017 não era aqui era aqui. O IPREC é o mesmo desenho. O IPREC vai quebrar se não fizer nada. Vai quebrar... É inevitável que se façam algumas reformas na questão previdenciária porque é impagável. Porque isso aqui veja bem, isso aqui se deu entre os ativos (apontando aos gastos com pessoal). No passar dos anos isso aqui vai lá pra dentro. O caos que se chega em 25 anos aqui antes, ele vai cair lá 25 anos depois. (ENTREVISTA 3)*

PL 4235<sup>22</sup> (APROVADO): Visava alterar o adicional de risco de vida de diversas funções reduzindo os percentuais divididos em três faixas – de 80%, 50% e 31,5% - para apenas duas faixas compreendidas entre 40% e 30%.

---

<sup>21</sup> CACHOEIRINHA. **Lei nº 4233**, de 01 de março de 2017. Altera a Lei nº 4.068, de 17 de setembro de 2015, e a Lei nº 4.094, de 22 de outubro de 2015, que autorizaram a desafetação e a alienação de próprios municipais. Cachoeirinha/RS. 01 de março de 2017. Disponível em: <<http://sistemas.cachoeirinha.rs.gov.br/sislegis/consullegis/visualizahtmllegis.php?idLegislacao=8896>>. Acesso em: 10 mai. 2018.

CACHOEIRINHA. **Lei nº 4234**, de 01 de março de 2017. Altera a Lei nº 3.710, de 09 de agosto de 2013, que criou a entidade autárquica Instituto de Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Cachoeirinha (IPREC), disciplina o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores do Município de Cachoeirinha (RPPS), e dá outras providências. Cachoeirinha/RS. 01 de março de 2017. Disponível em: <<http://sistemas.cachoeirinha.rs.gov.br/sislegis/consullegis/visualizahtmllegis.php?idLegislacao=8897>>. Acesso em: 10 mai. 2018.

<sup>22</sup> CACHOEIRINHA. **Lei nº 4235**, de 07 de março de 2017. Altera o Anexo Único da Lei nº 4122/2015, que dispõe sobre o Adicional de Risco de Vida de que trata a Lei Complementar nº 03/2006.

**ALTERAÇÃO VIGENTE:**

Agentes de Trânsito: permanece em 80%;

Guarda Municipal: Quem tinha 80% e 30% de adicional permanece;

Motorista: Redução de 80% para 30%;

Operador de Máquina Rodoviária A e B: Redução de 80% para 40%;

Operário Qualificado A e B: Redução de 31,5% para 30%;

Fiscal Municipal, Sanitário, Fazendário e Ambiental: Redução de 50% para 30%.

Quanto à variável do risco de vida, o informante 3 salienta que tal gratificação era paga de forma desnecessária para alguns agentes profissionais, tendo em vista que não se fazia importante e essencial essas classes fazerem jus a tal.

*Sabia que a gente pagava aqui risco de vida pra motorista? Uma das maiores guerras que é um dos grupos mais raivosos conosco aqui, inclusive. 77 motoristas recebiam 80% de risco de vida. Tá, mas qual é a outra categoria de motorista que tu conhece no mundo que recebe risco de vida pra ser motorista? Porque se não o taxista teria que ter, o Uber então nem se fala. Nós pagamos 80% e nós não zeramos. Colocamos pra 30%. Mas, tu tem um caos instalado. Os dois grupos que recuamos foram os dos agentes de trânsitos e guardas municipais porque num dialogo com as categorias, aí de fato o seguinte: tu há de convir que um agente de transito e/ou um guarda municipal nas condições de segurança publica estão em atividade de risco. O cara, por exemplo, tá numa abordagem da balada segura e vai abordar o carro de um traficante e pode tomar um tiro na cabeça. Ele tá em risco, mesmo estando armado. O risco de atividade é atinente à atuação dessas áreas, mas não na função de motorista. Os fiscais tinham riscos de vida. Ai eles exemplificaram as questões mais absurdas do mundo. (ENTREVISTA 3)*

**PL 4125 (ALTERADO):** Projeto que visava criar um teto para restringir o acesso dos municipais ao auxílio-alimentação. Seria cortado para servidores que recebiam salários acima de R\$ 5 mil.

**ALTERAÇÃO VIGENTE (PL 4242<sup>23</sup> - APROVADO):** Quem recebe remuneração de até R\$ 2 mil não teve alterações. Acima dessa faixa salarial, o valor unitário do auxílio-alimentação será escalonado conforme tabela abaixo:

---

Cachoeirinha/RS. 07 de março de 2017. Disponível em: <  
<http://sistemas.cachoeirinha.rs.gov.br/sislegis/consullegis/visualizahtmllegis.php?idLegislacao=8900>>.  
 Acesso em: 10 mai. 2018.

<sup>23</sup> CACHOEIRINHA. **Lei nº 4242**, de 31 de março de 2017. Altera a Lei nº 4115 de 18 de dezembro de 2015, que dispõe sobre o Auxílio-Alimentação, de que trata o art. 100 da Lei Complementar 03/2006. Cachoeirinha/RS. 31 de março de 2017. Disponível em: <

**Quadro 2 – Escalonamento do valor unitário do Auxílio-Alimentação**

REMUNERAÇÃO	VALOR UNITÁRIO DO AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO/DIA
Até R\$ 2 mil	R\$ 25
R\$ 2.001,00 – R\$ 3 mil	R\$ 20
R\$ 3.001 – R\$ 4 mil	R\$ 17
R\$ 4.001 – R\$ 5 mil	R\$ 16
R\$ 5.001 – R\$ 6 mil	R\$ 14
R\$ 6.001 – R\$ 7 mil	R\$ 13
R\$ 7.001 – R\$ 8 mil	R\$ 12
R\$ 8.001 – R\$ 9 mil	R\$ 11
A partir de R\$ 9.001,00	R\$ 10

Fonte: elaborado pelo autor, baseado no Projeto de Lei 4242/2017 do município de Cachoeirinha/RS.

Importante salientar que o valor total do auxílio-alimentação tem como referência a carga horária semanal, observados os seguintes valores máximos:

- 24 vezes o valor unitário para servidores com carga horária igual a 40 horas semanais;
- 19 vezes o valor unitário para servidores com carga horária inferior a 40 horas semanais;
- 14 vezes o valor unitário para servidores com carga inferior a 30 horas semanais.

O presente Projeto de Lei, conforme justificativa adotada pelo Governo, tem o objetivo de atualizar o benefício de auxílio-alimentação à realidade econômico-financeira do Município de Cachoeirinha. Considerando o elevado valor pago ao conjunto dos servidores municipais, chegamos ao entendimento de que é adequado o estabelecimento de um teto remuneratório para a percepção do mesmo, que possa preservar o ganho aos menores salários, sem prejuízo às demais políticas públicas da cidade.

Ademais, o entrevistado 3, que é peça chave na condução do Pacote de Medidas ao Legislativo, salienta que o vale-alimentação tinha grande influência nas contas. Entretanto, era uma medida muito delicada, que ocasionou inúmeros conflitos com os servidores públicos.

*Então, é obvio que tem um limite do corte. E aqui ainda não entrava a questão do vale alimentação né? Que foi outra grande briga, mas que também puxou pra baixo os gastos do município pra tu poder fazer a receita ficar disponível... As medidas foram implementadas em abril só o vale alimentação que entrou em vigor em maio. Por isso, que eu te digo, na conta tu não tinha como não fazer diferente. (ENTREVISTA 3)*

PLC 60<sup>24</sup> (APROVADO): Visava alterar o plano de carreira do magistério e reduzir o índice de promoção por merecimento de 9% concedidos a cada três anos de exercícios da função para 3%. Em justificativa, o entrevistado 3 ressalta alguns fatores relacionados ao projeto e afirma o seguinte: *“Tu já faz ao natural no magistério cursos e tudo mais e, por óbvio, já alcançava. Os profissionais da educação, via de regra, já vinham embutindo os 15% a cada três anos”*.

PLC 61<sup>25</sup> (APROVADO): Pretendia alterar o plano de carreira do quadro geral dos servidores públicos e reduzir o percentual de progressão de 9% concedidos a cada três anos de exercícios da função para 3%. No que diz respeito ao corte ocorrido, o entrevistado 2 salienta que *“o corte principal se deu na progressão funcional dos servidores, o que talvez se sinta mais em longo prazo, mas outras questões poderiam ter sido priorizadas e com impacto financeiro imediato”*.

Todavia, em contraponto ao posicionamento anterior, o entrevistado 3 relaciona o mérito da vantagem adquirida com a qualidade dos serviços públicos.

*Por merecimento, que é o nome da outra vantagem, e é questionável o termo pelo menos nas condições que se exigiam, em termos de escolaridade, estava longe de ser o grande salto conceitual. É só tu pegar a qualidade dos serviços. Se o pessoal tivesse falando: “Nossa, o melhor serviço de Cachoeirinha!”, “A educação top”. Enfim, isso acrescentava mais 9%. E, veja bem: isso a cada três anos. (ENTREVISTA 3)*

---

<sup>24</sup> CACHOEIRINHA. **Lei Complementar nº 60**, de 24 de fevereiro de 2017. Altera a Lei nº 2.264, de 29 e abril de 2004, que instituiu o Plano de Carreira do Magistério Público Municipal, e dá outras providências. Cachoeirinha/RS. 24 de fevereiro de 2017. Disponível em: <<http://sistemas.cachoeirinha.rs.gov.br/sislegis/consullegis/visualizahtmllegis.php?idLegislacao=8888>>. Acesso em: 10 mai. 2018.

<sup>25</sup> CACHOEIRINHA. **Lei Complementar nº 61**, de 24 de fevereiro de 2017. Altera a Lei Complementar nº 07, de 15 de junho de 2007, que dispõe sobre o Plano de Carreira dos Servidores Públicos Municipais, e dá outras providências. Cachoeirinha/RS. 24 de fevereiro de 2017. Disponível em: <<http://sistemas.cachoeirinha.rs.gov.br/sislegis/consullegis/visualizahtmllegis.php?idLegislacao=8887>>. Acesso em: 10 mai. 2018.

PLC 62<sup>26</sup> (APROVADO): Visava alterar o regime jurídico diminuindo o adicional de tempo de serviço de 6%, que eram concedidos a cada três anos, para 3%. Em relação a esse projeto, o entrevistado 3 afirma que “os *Planos de Carreiras são uma questão muito séria. Os servidores de Cachoeirinha por tempo de serviço cresciam 6% no salário*”.

PLC 63<sup>27</sup> (APROVADO): Altera o plano de carreira dos servidores da Educação Infantil e reduzindo o valor da progressão por triênio de 6% para 3%. Os motivos para que esse projeto fosse colocado em votação foram expostos abaixo pelo entrevistado 3.

*Mas, também teve impacto dos concursos de 2010 porque ai tu já tem o segundo triênio fazendo efeito e, principalmente, na educação, a grande maioria dos servidores alcançavam os 15% tanto pelo tempo de serviço, quanto os 9% da promoção por merecimento né? (ENTREVISTA 3)*

De acordo com o Governo Municipal, os Projetos de Lei Complementares (PLC) tinham como objetivos adequar as vantagens do Plano de Carreira do Magistério à realidade econômico-financeira atual do Município de Cachoeirinha. A justificativa se deu porque outros entes federados e municípios da região já haviam revisado e revogado muitos benefícios. Ademais, o Governo argumentava que, diante da situação pela qual passava o município, a proposição era de preservar as conquistas, mas atualizar os itens relacionados nos projetos às condições da cidade.

O Pacote de Medidas, além de ter como objetivo gerar impactos financeiros, visando o ponto de vista fiscal, acabou gerando consequências no quadro geral do funcionalismo público e no tamanho da máquina estatal, conforme se tem abaixo.

---

<sup>26</sup> CACHOEIRINHA. **Lei Complementar nº 62**, de 24 de fevereiro de 2017. Altera a Lei Complementar nº 03, de 04 de julho de 2006, que dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos do Município, e dá outras providências. Cachoeirinha/RS. 24 de fevereiro de 2017. Disponível em: <http://sistemas.cachoeirinha.rs.gov.br/sislegis/consullegis/visualizahtmllegis.php?idLegislacao=8886>. Acesso em: 10 mai. 2018.

<sup>27</sup> CACHOEIRINHA. **Lei Complementar nº 63**, de 24 de fevereiro de 2017. Altera a Lei Complementar nº 10, de 11 de dezembro de 2007, que dispõe sobre o Plano de Carreira dos Servidores Municipais da Educação Infantil. Cachoeirinha/RS. 24 de fevereiro de 2017. Disponível em: <http://sistemas.cachoeirinha.rs.gov.br/sislegis/consullegis/visualizahtmllegis.php?idLegislacao=8885>. Acesso em: 10 mai. 2018.

*Porque isso aqui veja bem, isso aqui se deu entre os ativos (apontando aos gastos com pessoal). No passar dos anos isso aqui vai lá pra dentro. O caos que se chega em 25 anos aqui antes, ele vai cair lá 25 anos depois. Só que numa velocidade bem diferente porque, eu tenho inclusive alguns caras que já vão migrando, né? Por que o número aqui (redução das despesas com pessoal de 2017 em relação a 2016) é maior do que a redução do que fizemos? As pessoas fugiram de nós, né? “Vou perder mais uma coisa...” Os caras que tinham uma licença prêmio correram porque viram que a gente não ia brincar mais em relação a isso... Teve uma migração interessante de aposentadorias de ativos para inativos. O pessoal buscou se aposentar. De fato tinha muita gente que o serviço já não fazia muita falta. Na verdade teve um numero considerado de servidores que se aposentaram. Já tinham tempo, condições, já podiam pedir. Teve muita gente que pediu demissão e migraram, de certo, para outros concursos, outras atividades. Tudo isso em 2017. Porque teve muita gente que fez conta, né? Em 2016, antes das medidas, portanto era mais atrativa Cachoeirinha do que qualquer município da região metropolitana. E, nós não somos o município mais rico da região metropolitana. (ENTREVISTA 3)*

Todavia, é importante perceber que realmente há o problema financeiro, que está posto há alguns anos, mas que se manifestaram de forma clara e problemática, recentemente ocasionada pelas administrações públicas anteriores, queda de receita e falta de vontade política para solucionar o atual quadro. Entretanto, esse trabalho não visa a apurar todas as variáveis que acarretaram para o fato gerador desse problema de pesquisa, sendo necessário, assim, um novo objeto de pesquisa que possa apurar de forma objetiva e detalhada todos os pontos fora da curva aqui mencionados.

De qualquer forma, como já relatado no capítulo correspondente ao referencial teórico, em tempos de crise financeira, medidas austeras são postas em prática. Mas isso não corresponde a um fato isolado. Tal norteamto é oriundo de um efeito cascata, a começar pela esfera federal, estadual e, em peculiar, em Cachoeirinha.

As medidas, além de terem visado à redução do desequilíbrio financeiro com pessoal, acabaram precarizando o serviço público e diminuindo o tamanho da máquina estatal, conforme se pode perceber pelas constatações oriundas do Governo Municipal na entrevista anterior. A redução do quadro é decorrente de medidas austeras. Há um problema fiscal em todo o país, mas, para solucionar isso, usa-se de um modelo gerencialista para a redução do tamanho do Estado. Em suma, as soluções, em tese, apontam para um caminho, mas a artilharia é jogada



para outro ponto e, com isso, o objetivo geral que as administrações públicas propõem é acertado no alvo.

A redução do Estado, ocasionada por efeitos danosos como esses, é prejudicial à vida da população, que necessita dos mais diversos serviços públicos. É um efeito cascata: (I) Impactos negativos nas remunerações dos trabalhadores e nas retiradas de direitos; (II) trabalhadores atuando de forma desmotivada e precarizada com a soma da falta de estrutura pública à constante desvalorização funcional; (III) Demissões e aposentadorias em massa oriundas dessas medidas; (IV) conseqüente diminuição do quadro; e, (V) reflexão na qualidade dos serviços públicos.

De forma empírica a essa constatação, se tem a abordagem realizada pelo entrevistado 2, pertencente ao quadro funcional da máquina pública de Cachoeirinha que, em alguns pontos, vai de encontro ao que o entrevistado 3 abordou, em relação às demissões geradas pelo Pacote de Medidas.

*O pacote aumentou o desestímulo à manutenção dos servidores no município, já que tiveram suas carreiras alteradas mesmo que já estivessem no curso da mesma. Quem tinha outra melhor proposta de trabalho pública ou privada deixou Cachoeirinha. A prestação de serviços diminuiu em qualidade, pois junto ao pacote se combinaram e aprofundaram outros fatores. A redução de qualidade se deu na junção de: 1) aumento da demanda por serviços públicos gratuitos pela população que vê seu salário diminuído e não pode mais pagar por educação, saúde, etc.; 2) estrangulamento das finanças públicas, causado, entre outros, pelo favorecimento dos governos ao grande empresariado da região, com isenções fiscais e não cobrança de dívidas; 3) diminuição do quadro de pessoal seja por exonerações (demissões) ou aposentadoria; 4) aumento da sobrecarga de trabalho por parte dos servidores e piores condições estruturais e de condições de efetivar seu trabalho (mais alunos por sala de aula, menos pessoal de apoio nas escolas, falta de materiais na saúde, falta de higienização nos postos de saúde, menos recursos materiais para assistência social, etc.). (ENTREVISTA 2)*

Diante da problemática analisada, configura-se o seguinte questionamento: Como gerar a equação entre a prestação de serviços com qualidade, trabalhadores valorizados e a garantia do equilíbrio nas contas? No próximo subcapítulo, serão abordadas as possibilidades e desafios, em relação a essa incógnita, que precisa ser debatida, para o andamento efetivo da máquina pública, que atenda e cumpra com o seu papel e as suas responsabilidades.

### 3.3 COMO GERAR A EQUAÇÃO ENTRE A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS COM QUALIDADE, TRABALHADORES VALORIZADOS E A GARANTIA DO EQUILÍBRIO NAS CONTAS?

Diante da crise fiscal que o município de Cachoeirinha enfrenta, assim como muitos municípios, incluindo o próprio estado do Rio Grande do Sul, a preocupação com a garantia de prestação de serviços públicos com qualidade, funcionários bem remunerados para tocar a máquina pública e a garantia do equilíbrio nas contas se fazem cada vez mais presente no cotidiano.

Vários desafios são impostos para que essa equação seja resolvida, a começar pelos limites legais, a vontade política, um Governo que priorize o serviço público e o seu atendimento coletivo à sociedade, em suma, que defenda um Estado próximo ao de bem-estar social.

No que diz respeito às possíveis alternativas que poderiam substituir e/ou complementar as medidas impostas pelo Governo Municipal de Cachoeirinha, na atitude de reduzir os gastos com pessoal, tem-se duas visões contrastantes a respeito desse processo: a do Governo e a do Sindicato dos Municipários. Quando questionado ao entrevistado, 3 acerca de quais alternativas poderiam ser implementadas, a fim que o quadro chegasse ao caminho do equilíbrio financeiro e na prestação de serviços qualidade, tem-se a seguinte informação.

*Nós implementamos alguns métodos de cobrança da dívida ativa que tão fazendo com que o município arrecade mais do que arrecadava tradicionalmente. Então, nós também, estamos com outro ponto fora da curva lá na questão da arrecadação da cobrança da dívida ativa. A matriz tributária, por exemplo, do IPTU que é o imposto direto da receita própria maior e mais significativa já tinha sido feita em 2015, ainda no Governo passado, então não cabia nenhum aumento de alíquota e nenhuma nova revisão porque ainda é muito recente. Tu tens uma atualização das matrículas né? A gente intensificou, por exemplo, e também aumentamos a lógica do RECRED né? Que é a condição que tu pagasses dívidas com o município diminuindo o percentual de juros, ainda que não zerasse, até pra não favorecer a inadimplência, mas chegamos a descontos de, sei lá, 80% por ano com juros e multas pra favorecer e tivemos uma boa arrecadação na questão do RECRED. Teve um efeito significativo. Mais recentemente fizemos o “Cachoeirinha...”, é tipo o da nota fiscal gaúcha, para que o município faça premiações em troca da nota porque ai torna o cidadão um agente de fiscalização tributária né? E, agora mais recentemente, amanhã eu tenho uma reunião que nós vamos agora priorizar a lógica da sala do empreendedor que é um*

*programa que o SEBRAE trabalha muito bem, mas que junta às ações do SIMPLES né? E bem como a orientação aos micro e pequenos empreendedores para que a gente possa tá trazendo as pessoas para o mercado formal. A grande maioria de empregos, bem como a receita municipal é decorrente do micro e pequeno empreendimento. A nossa ideia é transformar um alvará que levava em torno de 60 dias pra 2, 3 dias de obtenção da licença. São as duas coisas que tu precisa fazer pra sair de uma crise fiscal: reduzir despesas em tudo que dá e tomar medidas pra (sic). (ENTREVISTA 3)*

Nessa lógica, tem-se que o Governo está buscando complementar as medidas feitas, para gerar o equilíbrio financeiro de fato. Entretanto, o grande vilão continua sendo os gastos com pessoal e a qualidade não expressa de seus serviços. Mas, em relação ao aquecimento da economia local é necessário reconhecer que há intenções e práticas relacionadas a isso. Entretanto, de acordo com a visão do SIMCA, há outras medidas muito mais práticas e efetivas que poderiam ter sido tomadas, em detrimento daquelas que ocasionaram a desvalorização do servidos público. No que concerne essa lógica, tem-se a visão do SIMCA, através do entrevistado 2, que aborda o seguinte:

*[...] há uma lista enorme de empresas que devem quantias enormes de dinheiro para o município e não há explicações concretas do por que essas dívidas não são cobradas com a mesma vontade que outras. Por exemplo, há mais de R\$ 45 milhões devidos à Cachoeirinha que estão ligados a bancos, e tudo que a prefeitura faz é tentar justificar a “difícil situação” com quedas de arrecadação de impostos, como se vê nas diversas matérias de jornal. Se os sucessivos governos tivessem realmente intenção de investir na melhoria do serviço público e usar de sua posição no Executivo para enfrentar alguns privilégios na cidade, as coisas poderiam estar bem diferentes. (ENTREVISTA 2)*

Considerando as duas visões antagônicas, percebe-se que há dois modelos de Estado que as guiam: uma relacionada ao Estado próximo do Mínimo e, a outra, do Estado de Bem-Estar Social.

A primeira vê aspectos como economicidade, eficiência, eficácia, equilíbrio financeiro no seu sentido *stricto sensu*, gerencialidade, como fundamentais ao serviço público e, que um dos grandes dilemas da crise financeira que o município enfrenta, além da perda da capacidade de gerar receitas, passa pelas altas remunerações percebidas pelos servidores públicos que, por ora, não relacionam

esse dispêndio com a qualidade do serviço público. Mas, o que é a qualidade do serviço público? Quais fatores a compõem? É só a prestação de serviço via funcional? E os fatores relacionados à estrutura material para que a mão-de-obra qualificada faça a máquina pública girar? Nesse sentido, é essencial desconstruir e reconstruir o conceito de qualidade, que pode estar relacionado aos fatores subjetivos postos nos questionamentos anteriores.

A segunda visão leva em conta a questão da desvalorização funcional, objetivada por um modelo de Administração Pública oriunda de um modelo de Estado, que se pretende implementar, desconsiderando os aspectos humanos e do Estado soberano e provedor dos serviços públicos. Tal desconsideração é relacionada à diminuição do Estado e ao arrocho sofrido pelos trabalhadores. Conforme colocado em pauta pelo entrevistado 2, se o Poder Executivo tivesse a intenção real de melhorar e valorizar o serviço público, iria atrás de outras medidas de enfrentamento ao que de fato gera a crise fiscal atual.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando a problemática estudada, percebe-se que, realmente, as despesas com pessoal cresceram num patamar que o município não teve capacidade para suportar, diante do atual quadro financeiro, seja por falta de planejamento financeiro, seja em decorrência das políticas adotadas pelos Governos Federal e Estadual, que fizeram com que as receitas diminuíssem ao longo dos anos.

Analisando as finanças públicas constata-se que, durante o ano de 2016, o limite legal com as despesas com pessoal foi atingido, assim como no exercício posterior. No decorrer desse exercício financeiro, houve um crescimento da RCL, em torno de R\$ 19 milhões, enquanto que as despesas com pessoal cresceram cerca de R\$ 78 milhões e esse ponto fora da curva, em relação aos demais exercícios financeiros, foi crucial para a existência de um desequilíbrio financeiro.

Já no exercício posterior, percebe-se a diminuição nessas despesas, que ocorreu em virtude das medidas de contenção de gastos, adotadas pelo Governo Municipal, embora ainda não tenha se adequadado dentro dos limites legais da LRF.

Todavia, toda ação gera uma reação. Conforme abordado no referencial teórico que guia a condução do estudo do presente trabalho, o país enfrenta uma crise financeira ao longo dos anos e, em especial, no ano de 2015/16, o Governo Federal adotou medidas ortodoxas em relação à economia que fizeram com que houvesse a retração econômica e, com isso, os demais entes federados tivessem as suas receitas diminuídas. Importante salientar nesse ponto que o Brasil enfrentou uma severa crise internacional, que teve efeito na queda dos preços das commodities, entre outros fatores.

O município de Cachoeirinha adotou diversas medidas de valorização do funcionalismo público no decorrer dos últimos anos, no momento em que a economia estava em alta. Entretanto, após o colapso financeiro, que houve no país, recentemente, várias conquistas adquiridas pelos trabalhadores foram retiradas e o grande vilão das contas públicas passou a ser a classe dos servidores públicos.

No entanto, no item 2.1 do referencial teórico, que trata sobre “Gestão Fiscal e Austeridade” e, abordado em alguns pontos nessa pesquisa, quando há um momento de crise financeira e econômica, diversos entes federados têm adotado

medidas austeras, com o objetivo de equilibrar as contas públicas. Isso acaba gerando um efeito cascata. No tocante aos trabalhadores, quando se retiram direitos, isso se reflete na economia local, já que um trabalhador quando tem a sua remuneração salarial diminuída, tem uma diminuição em seu poder de compra. Os tributos pagos se dão de acordo com a economia e quando os entes estatais têm a sua arrecadação diminuída, o colapso financeiro e econômico acaba se agravando.

Há todo um debate que gira em torno da austeridade e do investimento público em momentos de crise. Portugal, por exemplo, quando enfrentou a sua maior crise financeira histórica, ao invés de adotar medidas austeras, optou pela retomada do investimento público e do Estado como provedor de políticas públicas para o reaquecimento da economia<sup>28</sup>. Entretanto, o Brasil segue na contramão.

Como salientado no capítulo introdutório desse trabalho, os agentes políticos, em especial o Prefeito e Vice-Prefeito, recebem uma das maiores remunerações já pagas no país, além dos Secretários e Vereadores. A atitude moral, embora não surta o efeito desejado, é essencial para que se dê o exemplo. Antes de o Governo atual optar por medidas austeras em relação ao funcionalismo, poderia ter dado o exemplo, cortando na própria carne de forma conjunta, mas optou por sair pela tangente e fazer o “necessário”, que era retirar direitos adquiridos dos trabalhadores públicos municipais.

A sociedade enfrenta consequências diretas, ocasionadas pela política austera que o município adotou. Como o entrevistado 2 abordou, a desmotivação dos trabalhadores públicos que tiveram reduções em seus salários, à queda na qualidade do serviço público, a diminuição do quadro funcional e a retração econômica local foram consequências das medidas adotadas.

Conforme abordado pelo representante do Governo Municipal, que concedeu uma entrevista, a fim de compreender a visão desse ente sobre a problemática aqui abordada, as medidas ainda não tiveram o efeito ideal, apesar da significativa redução nas contas que teve. Não há o que cortar mais e o Poder Público não conseguem atender mais as demandas que vêm crescendo ao longo dos anos, porque a receita não cresce e o quadro funcional reduziu em virtude dos efeitos gerados pelas medidas austeras.

---

<sup>28</sup> BBC. **News Brasil**. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-39501022>>. Acesso em: 3 dez. 2018.

Estuda-se a necessidade de terceirização no tocante à educação infantil, já que há um déficit significativo de vagas. Como fazer com que o Poder Público cumpra com as suas responsabilidades e competências de forma efetiva? Terceirizar é o caminho ideal? Dos pontos de vista financeiro e econômico, até pode ser. Mas, nos âmbitos humanos e laborais, essa política representa o sucateamento do serviço público e a precarização das relações laborais. No entanto, de acordo com a justificativa concedida para tal, é o caminho necessário, tendo em vista a realidade financeira atual.

Medidas neoliberais de diminuição da máquina pública e precarização do trabalho começaram no Governo Temer e, como numa roda gigante, desencadeou nos estados e municípios. Há um problema relacionado às realidades financeiro-econômicas no município, mas também há a adoção de medidas relacionadas ao Estado Mínimo e ao Modelo Gerencial de redução da presença estatal na sociedade.

A hipótese de que os gastos com pessoal são efetivamente o principal fator responsável pela crise fiscal enfrentada pelo município de Cachoeirinha se confirma parcialmente, apesar do desequilíbrio financeiro apontado nesse trabalho. Como abordado anteriormente, a crise não se dá somente nas despesas com pessoal. É relacionada à falta de geração de receitas e da complexidade de demandas destinadas ao Poder Público.

Cortam-se gastos públicos, mas não se abordam possíveis medidas para ampliar as receitas, a fim de suprir as competências adquiridas pelo ente federado. O Poder Público Municipal necessita urgentemente rever o seu planejamento, pois como abordado no referencial teórico por Pires (2016), o planejamento é essencial no cumprimento de políticas públicas e, juntamente a isso, a alocação de recursos se torna mais eficaz para o investimento em relação às demandas assumidas.

É essencial que o Poder Executivo programe políticas que vão de encontro à ampliação de recursos, como, por exemplo, combater à sonegação fiscal, reajustar a planta de IPTU, procurar parcerias para que possa dar efetividade ao investimento público na geração de obras e no atrativo de empresas que possam gerar empregos aos municípios com a consequente geração de receita pública oriunda de tributos. As dívidas ativas, que são bem numerosas, precisam ser mais bem trabalhadas para a sua conversão. Tais recomendações se fazem necessárias para a saúde financeira,

que contemple o atendimento às responsabilidades e competências assumidas, e vão de acordo com o que é enfatizado por Pires (2016) no item 2.2.1 do capítulo que trata sobre o “Municipalismo e o Papel dos Municípios”.

Ademais, a lógica do Pacto Federativo, relacionada ao movimento municipalista vigente, tem a necessidade de repactuar as questões federativas, revendo as transferências realizadas aos entes federados, bem como as competências e responsabilidades que foram transferidas aos municípios, após a criação da Carta Cidadã de 1988.

Todos os municípios são responsáveis pelas mesmas políticas públicas. Entretanto, uns têm maiores capacidades estatais de assumir esses fatores, outros não têm. Essa lógica precisa ser revista.

As variáveis econômicas, culturais, financeiras e sociais são peculiares de cada lugar. Não é possível mais que todos os entes federados municipais, com as suas peculiaridades, assumam as mesmas competências.

Cada ente estatal precisa assumir as responsabilidades e competências que tiver capacidade de assumir. Como abordado por Pires (2016), o papel do município deve ser claro quanto às suas competências. Os papéis e responsabilidades devem ser definidas de acordo com a estrutura municipal. As responsabilidades devem ir de encontro ao que os municípios recebem financeiramente e, caso, essas responsabilidades aumentem, as arrecadações devem ser maiores suprir as novas atribuições. É nesse ponto que passa o principal fio condutor do novo Pacto Federativo que o movimento municipalista deve assumir como bandeira política.

Para eventuais estudos futuros que abordem a mesma temática trabalhada nesta pesquisa recomenda-se que as despesas com pessoal sejam abertas com a visualização de suas rubricas a fim de se ter um aprofundamento maior na composição dessa função e as variáveis que acarretam na totalidade desse montante. Como essa pesquisa focou em analisar se a hipótese principal se confirmava ou não se optou por utilizar os dados de forma gerais sem abrir as respectivas rubricas correspondentes a cada função analisada.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANGÉLICO, João. **Contabilidade Pública**. 8ª ed., São Paulo: Atlas, 1995.

ATALIBA, Geraldo. **Apontamentos da Ciência das Finanças**. Direito Financeiro e tributário. São Paulo: RT, 1969.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 17 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l4320.htm)>. Acesso em: 17 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **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. Brasília, DF, 05 maio 2000. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/topicos/11248133/artigo-18-lc-n-101-de-04-de-maio-de-2000>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. Orçamento por Desempenho: Uma análise qualitativa comparada dos modelos de avaliação dos programas governamentais no Brasil e nos Estados Unidos. **Revista de Gestão USP**, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 13-25, jan./mar. 2010. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rege/article/view/36691/39412>>. Acesso em: 03 mai. 2018.

FONSECA, João José Saraiva da. **Metodologia da pesquisa científica**. Ceará: Universidade Estadual do Ceará, 2002.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. (orgs.). **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 15ª ed., São Paulo: Atlas, 2010.

IBGE. **Estatísticas: Por Cidade e Estado**. 2017. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/por-cidade-estado-estatisticas.html?t=destaques&c=4303103>>. Acesso em: 29 mar. 2018.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 10ª ed., São Paulo: Atlas, 2008.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **O orçamento como instrumento da democracia e da cidadania**. Trabalho apresentado no III Simpósio de Orçamento Público e Políticas Sociais, Londrina, 2017. Disponível em: <<http://www.uel.br/eventos/orcamentopublico/pages/arquivos/III%20SIMPOSIO/O%20orcamento%20como%20instrumento%20da%20democracia%20e%20da%20cidadania.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2018.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de.; HORVATH, Estevão. **Manual de direito financeiro**. 5ª ed. São Paulo: RT, 2002.

PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. (orgs.). **Administração pública: coletânea**; tradução Sonia Midori Yamamoto, Mirian Oliveira. – São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 2010.

PIRES, Valdemir. **Municipalismo no Brasil: origens, avanços pós-1988 e desafios atuais**. Cadernos ADENAUER (São Paulo), v.17, p. 125 – 146, 2016.

RECH, Andressa Tamara; COMUNELLO, André Luiz; GODARTH, Kellerman Augusto Lemes. **Análise da eficiência dos gastos públicos na educação fundamental dos municípios do sudoeste do estado do Paraná**. Trabalho apresentado no XXXVIII Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014\\_EnANPAD\\_APB1865.pdf](http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014_EnANPAD_APB1865.pdf)>. Acesso em: 02 mai. 2018.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. 2ª ed., São Paulo: Atlas, 2001.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, A. L. M. **ECONOMIA PARA POUCOS: Impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

\_\_\_\_\_; MELLO, Guilherme. A DESCONSTRUÇÃO DO ESTADO E DOS DIREITOS SOCIAIS. Da austeridade ao desmonte: dois anos da maior crise da história. **Le Monde Diplomatique Brasil**, [s.i], v. 116, n. 10, mar. 2017. Mensal. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/da-austeridade-ao-desmonte-dois-anos-da-maior-crise-da-historia/>>. Acesso em: 10 mai. 2018.

SELLTIZ, Claire et al. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: Herder, 1967.

SILVA, Jair Cândido da. **Lei n. 4.320/64 Comentada**. Brasília: Thesaurus, 2007.

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

ZOLIN, Cristiane Fatima; TOMÉ, Fabiana Furusato; FERREIRA, Jorge Leandro Delconte. **Gastos com pessoal na gestão pública municipal: um estudo aplicado ao estado do Paraná**. Trabalho apresentado no IX Encontro de Produção Científica e Tecnológica (EPCT), Campo Mourão, 2014. Disponível em: <[http://www.fecilcam.br/nupem/anais\\_ix\\_epct/PDF/TRABALHOS-COMPLETO/Anais-CSA/24.pdf](http://www.fecilcam.br/nupem/anais_ix_epct/PDF/TRABALHOS-COMPLETO/Anais-CSA/24.pdf)>. Acesso em: 25 abr. 2018.

## APÊNDICE A – ENTREVISTA 1

**Apresentação dos objetivos da entrevista:** O objetivo central da entrevista é o de analisar as informações técnicas que envolvem as finanças públicas do município de Cachoeirinha e a divergência de dados acerca das contas apresentados pela gestão municipal e pelo Tribunal de Contas.

**Solicitação para registro da entrevista:** A entrevista foi solicitada na data de 13 de novembro de 2018 (terça-feira) e concedida na data de 14 de novembro de 2018 (quarta-feira) às 15 horas de forma presencial na sede do TCE/RS.

**Identificação do informante chave:** O informante-chave é auditor fiscal do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS).

### QUESTÃO NORTEADORA:

- Os relatórios de gestão enviados pela administração pública municipal apresentam dados diferentes dos gastos com pessoal do que é exposto na aba da “Gestão Fiscal” pelo TCE, conforme planilhas comparativas abaixo.

EXERCÍCIO	RCL	Evolução % da RCL	DESPESAS COM PESSOAL		
			R\$	Evolução % das Despesas com Pessoal	% s/ RCL
2012	203.528.024,58	7,67	108.611.313,51	13,31	53,36
2013	237.017.353,53	16,45	120.326.157,79	10,78	47,28
2014	249.014.415,92	5,06	137.001.530,30	13,85	50,77
2015	258.742.272,15	3,90	141.478.641,75	3,26	54,68
2016	276.070.182,89	6,69	178.321.927,89	26,04	64,59
2017	281.090.188,10	1,81	190.781.576,51	6,5	67,87

FONTE: Elaboração própria baseada nos relatórios de gestão do TCE/RS.

EXERCÍCIO	RCL	Evolução % da RCL	DESPESAS COM PESSOAL		
			R\$	Evolução % das Despesas com Pessoal	% s/ RCL
2012	203.528.024,58	7,67	102.183.884,29	13,3	50,21
2013	237.017.353,53	16,45	112.060.836,25	9,66	47,28
2014	249.014.415,92	5,06	129.567.748,39	15,62	52,03
2015	257.556.034,34	3,43	136.779.688,39	5,56	53,11
2016	276.070.182,89	7,19	214.431.876,68	56,77	77,67
2017	281.090.188,10	1,82	191.357.852,44	-11,77	68,08

Fonte: Controle Social – Gestão Fiscal do TCE/RS.

Tendo em vista as duas tabelas comparativas, quais os motivos para que os dados estejam desencontrados? O que gera esta divergência de dados? Quais devem ser utilizados representando com exatidão os gastos?

## APÊNDICE B – ENTREVISTA 2

**Apresentação dos objetivos da entrevista:** O objetivo central da entrevista é o de analisar o olhar do Sindicato sobre a situação-problema que a envolve diretamente.

**Solicitação para registro da entrevista:** A entrevista foi solicitada na data de 07 de novembro de 2018 (quarta-feira) e respondida na data de 19 de novembro de 2018 (segunda-feira) às 18 horas e 52 minutos via correio eletrônico (e-mail).

**Identificação do informante chave:** O informante-chave é Presidente do Sindicato dos Municípios de Cachoeirinha (SIMCA), Manoel Pereira de Araújo Neto.

### **Questões norteadoras:**

1. Na avaliação do SIMCA, quais efeitos o Pacote de Medidas apresentado pelo Governo Municipal acarretou na prestação de serviços essenciais à população, tendo em vista que os servidores tiveram as suas remunerações diminuídas com a retirada de gratificações, adicionais etc.
2. O Pacote de Medidas teve impactos na saúde financeira do município?
3. O quê poderia ter sido proposto para gerar uma equação entre a prestação de serviços com qualidade, funcionários bem remunerados e a garantia do equilíbrio nas contas? Qual foram as sugestões do SIMCA para a garantia desse equilíbrio entre os três fatores elencados acima?

### APÊNDICE C – ENTREVISTA 3

**Apresentação dos objetivos da entrevista:** O objetivo central da entrevista é o de analisar o olhar da Prefeitura Municipal sobre a situação-problema que a envolve diretamente.

**Solicitação para registro da entrevista:** A entrevista foi solicitada na data de 23 de novembro de 2018 (sexta-feira) e concedida na data de 28 de novembro de 2018 (quarta-feira) às 10 horas e 30 minutos na sala da Secretaria de Governo da Prefeitura Municipal de Cachoeirinha.

**Identificação do informante chave:** O informante-chave é Secretário Municipal de Governança e Gestão do município de Cachoeirinha/RS.

#### QUESTÕES NORTEADORAS:

1. Na série histórica que estou avaliando (2012-2017), o exercício em que houve maior crescimento da área da Educação foi no ano de 2017 com um salto de praticamente R\$ 8 milhões (investimentos foram praticamente seis vezes maiores). Por que houve um investimento maior na Educação do que na saúde durante esse exercício financeiro? Foi opção de governo ou, houve, a necessidade de implementação da educação infantil, responsabilidade municipal a partir deste período?
2. A evolução dos gastos com pessoal teve maior crescimento no exercício de 2016 com um percentual de 56,77% e um percentual de 77,67% em relação à RCL. Quais os fatores que desencadearam esse ponto fora da curva em relação aos demais exercícios?
3. Em relação ao Pacote de Medidas adotado pelo Governo Municipal no início do ano de 2017 a fim de atenuar a crise financeira que o município vem passando quais os impactos financeiros esperados em relação a cada um dos

PLs aprovados (4230, 4231, 4233/4234, 4235, 4125) e PLCs (60, 61, 62 e 63)?

4. Teria alguma alternativa, além do Pacote de Medidas, na tentativa de sanar as contas, por exemplo, readequação na arrecadação, como matriz tributária, para gerar mais receitas ou se esse Pacote de Medidas obteve o efeito esperado? O quê poderia ser feito? E, as isenções fiscais?
5. Tem alguma consideração final que tu gostarias de fazer sobre qualquer um desses temas?