

## DESPESA COM PESSOAL E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA ANÁLISE NOS MUNICÍPIOS DO SUDESTE PARAENSE

Mário César S. de Oliveira<sup>1\*</sup>, 1. Mestre em Gestão Pública (UFPE), Professor Assistente da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Unifesspa), Diretor da Faculdade de Ciências Contábeis (Unifesspa)

Ádina Raabe V. de Souza<sup>2</sup>, Bacharel em Ciências Contábeis (Unifesspa)

Francisco Igo Leite Soares<sup>3</sup>, Mestre em Engenharia de Petróleo e Gás (UnP), Professor Assistente da Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA)

### Resumo

A presente pesquisa tem por escopo identificar a despesa com pessoal no último triênio dos municípios do sudeste paraense em relação ao que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal. Os pressupostos teóricos foram baseados em livros, dissertações e artigos que versam sobre o tema, sendo este estudo classificado como descritivo e exploratório. Ressalta-se que os dados foram coletados nos *sites* dos Portais de Transparência e do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará, sendo composta por 13 dos 39 municípios do sudeste paraense e tabulados no Excel. Observou-se que grande parte dos gestores gastaram acima do permitido em lei, levando-se em consideração principalmente os exercícios de 2016 e 2017. 26 municípios foram excluídos da amostra por não possuírem os relatórios necessários a pesquisa. Sugere-se que futuras pesquisas aprofundem os estudos sobre outros dispêndios da administração pública, utilizando-se de uma amostra maior de municípios da região.

**Palavras-chave:** Gestão; Legislação; Adequação

### Introdução

Diversos foram os normativos que trataram da matéria ao longo dos anos, embora somente a partir da promulgação da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), em 04 de maio de 2000, a qual regulamentou o artigo 163 da Constituição Federal de 1988, é que uma maior preocupação com estes desequilíbrios foi obtida, ao mesmo tempo em que estimulou-se melhores práticas de gestão em todos os entes da federação. Como consequência, evitou que se gastasse mais do que se arrecadasse e ainda, que tais entes recorressem ao endividamento, restringindo essa assunção de compromisso somente àqueles que seguem regras rígidas e transparentes (MENDES, 2016).

Para Almeida *et al.* (2017), ao estabelecer normas de finanças públicas, a LRF deve ser considerada uma importante conquista para efetivar a responsabilidade na gestão fiscal dos administradores públicos, balizando ações no escopo de prevenir riscos e desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Neste sentido, é possível notar que essa circunstância justifica então a preocupação do legislador em elucidar limites para os gastos com pessoal, obrigando todos os entes da Federação a se adequarem ao disposto na LRF, proporcionando uma maior transparência da gestão pública.

A pesquisa teve como objetivo identificar a Despesa com Pessoal nos municípios do sudeste paraense em relação ao que tange a Lei de Responsabilidade Fiscal. Logo, no que diz respeito ao limite de gastos estabelecido para tal dispêndio, procurou-se verificar a adequação e cumprimento dos limites impostos pela lei por parte dos municípios paraenses analisados.

### Metodologia

A pesquisa define-se como descritiva e exploratória, tendo seu escopo fundamentado em dados secundários, que se disponibilizavam nos Portais de Transparência dos Municípios do Sudeste Paraense, assim como também no *site* do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará. Logo, cada Portal de Transparência foi acessado, e nos Relatórios de Gestão Fiscal, foram coletados os Demonstrativos da Despesa com Pessoal. Por seu turno, os referidos dados foram coletados no período de julho a agosto 2018 e tabulados no Microsoft Excel.

O período em análise compreende os exercícios financeiros referentes ao último triênio (2015, 2016 e 2017), sendo a análise realizada em municípios localizados no sudeste do Pará, os quais abrangem 13, dos 39 municípios que compõem tal localidade. A exclusão de 26 municípios foi feita por não possuírem dados concernentes a todos os indicadores que foram analisados nesta pesquisa. Para o problema de estudo, a abordagem se classifica como qualitativa.

### Resultados e Discussão

O total das despesas com pessoal sobre a RCL deve obedecer aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo o limite máximo definido para o Poder Executivo dos

Municípios, o de 54%. Por outro lado, ressalta-se o limite prudencial, que corresponde a 95% do limite máximo, sendo este de 51,3%. Em que pese, existem certas coibições, de acordo com o referido normativo, àqueles entes que alcancem ou ultrapassem tal demarcação. Por conseguinte, esta tem o intuito de impedir que os entes extrapolem o limite máximo, sendo considerada uma medida corretiva. A partir destas informações foi possível então identificar quantos entes federativos dentre a amostra estão cumprindo a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tabela 1 - Número de municípios que cumprem a LRF

Ano	Cumprem a LRF	%	Acima da LRF	%	Limite Prudencial	%
2015	7	53,85%	6	46,15%	3	23,08%
2016	3	23,08%	10	76,92%	2	15,38%
2017	6	46,15%	7	53,85%	1	7,69%

Fonte: Portal da Transparência (2018)

No que tange ao limite de alerta, o qual representa 90% do limite máximo, apenas o município de Canaã se manteve neste parâmetro durante os exercícios de 2015 e 2016, juntamente com o município de Parauapebas, embora somente tenha se classificado neste padrão no exercício de 2015. Porém, ressalta – se que a esses entes não foram demandadas punições, levando se em consideração que esse limite se caracteriza como de natureza diretiva, a fim de que providências sejam tomadas para que não se alcancem o limite prudencial ou máximo (GOULART, 2012).

Embora em determinados exercícios alguns municípios tenham ultrapassado o limite imposto, três mantiveram seus gastos no âmbito do limite prudencial em 2015, sendo esta quantidade diminuída para apenas um município em 2017.

Logo, em relação ao limite prudencial, é notável que apenas uma pequena parcela se manteve neste nível, sendo estes os municípios de Parauapebas, Canaã e Santa Maria no exercício de 2015.

No exercício de 2016, apenas os municípios de Parauapebas e Canaã, enquadraram – se neste limite. Já em 2017, os dispêndios com pessoal dos referidos municípios aumentam, resultando na conseqüente ultrapassagem do limite prudencial, permanecendo apenas Canaã dentro do limite prudencial imposto pela lei em todos os exercícios estudados.

Tabela 2 - Municípios cumpridores do limite prudencial

Município	Canaã	Parauapebas	Sta <sup>a</sup> Maria
2015	37,6%	46,2%	46,7%
2016	42,4%	49,9%	59,5%
2017	49,9%	53,6%	53,6%

Fonte: Portal da Transparência

Soares (2013), em sua pesquisa acerca da Lei de Responsabilidade Fiscal e Finanças Públicas, concluiu que em todos os Estados que constituíram a amostra de seu estudo, sempre que ocorria elevação do gasto com pessoal em determinado ano, chegando ao ponto de ultrapassar o limite imposto pela LRF, os referidos entes públicos revertiam tal situação nos exercícios seguintes, tratando de se adequarem ao disposto pela lei.

Assim, referido fenômeno se repete de acordo com os resultados encontrados nesta pesquisa em alguns municípios, pois é notável que, embora alguns não tenham se preocupado em se adequarem ao que estabelece a LRF, destaca-se o município de Paragominas, Santa Maria e Tucumã, os quais, em algum momento dos anos estudados, reduziram respectivamente três, cinco e novamente três pontos percentuais no gasto com pessoal sobre a RCL.

Ressalta-se que tais municípios, ao ultrapassarem o limite de 51,3% nos dispêndios com pessoal, implicaram conseqüências que dizem respeito a limitações nos atos administrativos, como criação de cargo emprego ou função pública, alterações em estruturas de carreira, provimento de cargo público e contratação de hora extra (BRASIL, 2000). Abaixo tem – se as tabelas que demonstram a quantidade de pontos percentuais do limite prudencial nos demais municípios que compõem a pesquisa:

Tabela 3 – Limite prudencial

Município	Canaã	Parauapebas	Sta <sup>a</sup> Maria	Paragominas	Tucumã
2015	13,7%	5,1%	4,6%	-3,9%	-0,9%
2016	8,9%	1,4%	-8,2%	-0,5%	-4,1%
2017	1,4%	-2,3%	-2,3%	-1,6%	-0,3%

Fonte: Portal da Transparência (2018)

Tabela 3 – Limite Prudencial (Continuação)

Município	Rio M <sup>a</sup>	Rondon	Marabá	Breu	Ulianópolis	Xinguara	Abel	Repartimento
2015	-7,1%	-9,4%	-4,7%	-2,9%	-1,5%	-4,8%	-2,7%	-4,7%
2016	-10,1%	-21,3%	-6,7%	-4,3%	-3,5%	-9,3%	-14,5%	-5,7%
2017	-9,6%	-28,8%	-5,7%	-8,4%	-2,5%	-7,2%	-6,1%	-7,7%

Fonte: Portal da Transparência (2018)

O comportamento dos gastos evidenciado pelas tabelas 3 é preocupante, pois indica que os municípios que alcançaram o limite prudencial, ou mesmo os que ultrapassaram, foram sujeitos às vedações previstas em lei. No entanto, pode-se notar que a grande maioria deles não se preocupou em manter ou mesmo conter os gastos dentro do disposto na LRF.

Convém ressaltar que os municípios que compõem o estudo estão sujeitos ao aumento de gastos no ano seguinte, sendo a sua tendência a de aumento crescente. Depreende – se, por conseguinte, que estes ultrapassarão os limites impostos para despesa com pessoal nos exercícios posteriores. É necessário ressaltar também que os valores negativos da tabela demonstram a ultrapassagem do limite prudencial, e os seus respectivos valores positivos, os pontos percentuais faltantes para o alcance do referido limite.

Por outro lado, no que diz respeito ao limite máximo, destaca-se os municípios de Canaã e Parauapebas, os quais não ultrapassaram o limite imposto pela lei em nenhum dos anos verificados. Porém, nota-se que a diferença de apenas um município ocorrida entre 2015 e 2017 no percentual de cumpridores e não cumpridores da LRF evidencia a despreocupação por parte do gestor em retornar aos limites impostos pela lei nos gastos com pessoal.

Tabela 4 – Limite máximo

Município	Canaã	Parauapebas
2015	37,6%	46,2%
2016	42,4%	49,9%
2017	49,9%	53,6%

Fonte: Portal da Transparência (2018)

Percebe-se também o aumento considerável do percentual do gasto no exercício de 2016 em todos os municípios que formam a amostra desta pesquisa, porquanto observa-se que na Tabela 1- Número de municípios que cumprem a LRF, houve um decréscimo considerável no percentual de cumpridores, aumentando o número de municípios não cumpridores da LRF.

Convém ressaltar que houve também, assim como verificado neste estudo, outros que constataram um crescimento dos gastos com pessoal, como por exemplo o estudo de Medeiros (2017). Por outro lado, Almeida *et al.* reconheceu um aumento nos municípios cumpridores, ao contrário desta pesquisa, o qual reconheceu um aumento dos municípios não cumpridores e diminuição dos cumpridores.

Faé (2009), constatou também o aumento significativo do referido dispêndio em seu estudo sobre a despesa com pessoal no governo federal, destacando-se entre as causas apresentadas, criação de novas carreiras e reestruturação das tabelas salariais.

Infere-se também que, de acordo com a RCL, alguns municípios que estavam enquadrados dentro dos limites, aumentaram seus gastos pelo fato de a LRF permitir uma margem para a respectiva ampliação das despesas. Como exemplo, pode-se citar o município de Ulianópolis, pois seus referido gasto estava enquadrado dentro do limite imposto pela lei no exercício de 2015. Porém, no exercício de 2016, o mesmo aumentou seu gasto e ultrapassou o limite estabelecido, como pode-se observar na tabela a seguir:

Tabela 6 – Limite máximo

Município	Ulianópolis
2015	52,8%
2016	54,8%
2017	53,8%

Fonte: Portal da Transparência (2018)

Portanto, nesta pesquisa, o comportamento dos gastos se mostra crescente na maioria dos municípios que já ultrapassaram até mesmo o limite prudencial.

## Conclusões

Sabe-se que a ocorrência da crise econômica testemunhada e vivenciada pelo Brasil há alguns anos, se tornou imprescindível na evidenciação da necessidade de promoção de uma cultura voltada para uma nova política de gestão, precipuamente no que diz respeito à responsabilidade, controle e transparência das finanças públicas. Nesse contexto, é sancionada no ano de 2000 a Lei Complementar nº 101, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Esta, por sua vez, corroborou com normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, impedindo a partir de então, o uso inadequado dos bens que compõem o patrimônio nacional. Além disso, estabeleceu normas e ditames em relação a renúncia de receita, dívida consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessões de garantia e, principalmente, limites para os gastos com pessoal, sendo estes os que se destacam entre todos os outros, em razão de serem os mais representativos dentre os demais dispêndios realizados.

Identificando-se o total dos gastos com pessoal sobre a receita corrente líquida, foi possível notar que a grande maioria dos municípios possuem gastos acima dos limites impostos pela lei ao longo dos exercícios estudados, sendo alcançado, assim, o objetivo deste estudo. Portanto, de acordo com a Tabela 1, no exercício de 2016 o gasto com pessoal sobre a Receita Corrente Líquida foi de 76,92% e em 2017 53,85%.

Em que pese, fica, portanto, evidente a necessidade de uma gestão pública eficiente e eficaz, que seja capaz de atender as demandas da sociedade ao mesmo tempo em que mantém a máquina pública, não permitindo que esta seja sobrecarregada apenas com o funcionalismo da administração. Também é possível averiguar que é de extrema importância a eficácia do disposto na lei, principalmente no que tange a vedações e punições mais rígidas àqueles que descumprem as normas estabelecidas.

Logo, recomenda-se que sejam efetivadas coibições mais severas, a fim de que os gastos sejam controlados e os limites respeitados com mais preocupação e afinco por parte do gestor público. É necessário ressaltar também, a imprescindibilidade da participação do controle social nas ações executadas pelo governo, sendo de suma importância a reivindicação do uso adequado e responsável dos bens que compõem seu patrimônio, principalmente no que diz respeito ao uso e aplicação do dinheiro público.

## Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Claudia Milene Vieira de. *et al.* **Gasto Público: uma análise das despesas com pessoal nos municípios paraibanos.** In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 24., 2017, Florianópolis: [s. n.], 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 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: 16 mai. 2018.

BRASIL. **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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 15 abr. 2018.

FAÉ, Cleison; ZORZAL, Luzia. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Despesa com Pessoal no Governo Federal.** In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 16., 2009, Fortaleza. *Anais...* Fortaleza: [s.n.], 2009.

GOULART, Oliveira Sheila. **Lei De Responsabilidade Fiscal: Um Enfoque Sobre o Controle de Despesas com Pessoal nos Poderes Executivo e Legislativo em Municípios da Região Central do RS,** Santa Maria, RS, v. 6, n. 1, p. 81-91, jan./jun. 2012.

MENDES, Sérgio. **Administração Financeira e Orçamentária.** 6. ed. revista e atualizada. São Paulo: Editora Forense, 2016.

SOARES, Cristiano Sausen. **Lei de Responsabilidade Fiscal e Finanças Públicas: Impactos sobre a Despesa com Pessoal e Endividamento nos Estados Brasileiros.** 2013. Dissertação (Mestrado em Administração, Área de Concentração em Estratégia e Competitividade) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria.