



Despesa com Pessoal e Lei de Responsabilidade Fiscal: Uma Análise nos Municípios do Sudeste Paraense

Personnel Expenditure and Fiscal Responsibility Law: An Analysis in the Municipalities of Southeast Pará

Mário César Sousa de Oliveira

Email: mcesar@unifesspa.edu.br

UNIFESSPA-Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, Brasil

Hugo Azevedo Rangel de Moraes

Email: hugorangel@unifesspa.edu.br

UNIFESSPA-Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará

Ádina Raabe Vilela de Souza

Email: adinavilela@unifesspa.edu.br

Graduada em Ciências Contábeis, Unifesspa

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. O desenvolvimento dos pressupostos teóricos foram baseados em livros, dissertações e artigos que versam sobre o tema, sendo este estudo classificado como descritivo e exploratório. Convém ressaltar 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. A pesquisa concluiu que, nos anos analisados, grande parte dos gestores gastaram acima do permitido em lei, levando-se em consideração principalmente os exercícios de 2016 e 2017, nos quais os gastos com pessoal corresponderam a 76,92% e 53,85% respectivamente da RCL. Foi constatado também que as variáveis despesa com pessoal e receita corrente líquida possuem correlação perfeita positiva de acordo com a correlação de *Pearson*. Como limitações tem-se a amostra utilizada, tendo em vista que 26 municípios foram excluídos do estudo por não possuírem os relatórios necessários a efetivação da

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: Municípios. Despesa com Pessoal. Lei de Responsabilidade Fiscal.

Abstract

The present research has the purpose of identifying the expenditure with personnel in the last triennium of the municipalities of the southeast of Pará in relation to what is provided by the Fiscal Responsibility Law. The development of the theoretical assumptions were based on books, dissertations and articles that deal with the subject, being this study classified as descriptive and exploratory. It should be noted that the data were collected on the websites of the Transparency Portals and the Court of Accounts of the Municipalities of Pará, being composed of 13 of the 39 municipalities in the southeast of Pará and tabulated in Excel. The survey found that, in the years under review, most managers spent more than allowed by law, mainly taking into account 2016 and 2017, in which personnel expenses corresponded to 76.92% and 53.85%, respectively of the RCL. It was also found that the variables personnel expense and net current revenue have a perfect positive correlation according to Pearson's correlation. As limitations, we have the sample used, considering that 26 municipalities were excluded from the study because they did not have the necessary reports to carry out the research. It is suggested that future researches deepen the studies on other expenditures of the public administration, using a larger sample of municipalities of the region.

Keywords: Municipalities. Personnel Expenses. Fiscal Responsibility Law.

1 Introdução

É cada vez mais recorrente a preocupação dos gestores públicos em manter um equilíbrio das contas públicas, tanto para atender às diversas legislações em relação às quais os mesmos estão vinculados, bem como para uma melhor satisfação das necessidades da população.

Embora já previsto em legislações anteriores, os governos nem sempre exerciam o seu papel de zelar pelo equilíbrio financeiro e orçamentário dos entes públicos.

Sabe-se que desde a Constituição de 1967 estavam previstos orçamentos equilibrados, especificamente em seu artigo 66, o qual estabelecia que o montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderia ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período. Por outro lado, referido normativo previa somente algumas exceções para execução de políticas corretivas de recessão econômica e para despesas que poderiam correr à conta de créditos extraordinários, sem, contudo, preocupar-se em estabelecer limites ou mesmo punições aos entes que descumprissem com tal norma.

Muitos foram os programas de estabilização econômica fracassados no Brasil, dentre os quais pode-se citar o Plano Cruzado (1986) e o Plano Collor (1990). Porém somente a partir do Plano Real é que foi possível controlar um dos problemas enfrentados pela administração pública até então: a hiperinflação. Entretanto, seria necessário não somente controlar a hiperinflação, mas também promover cortes de gastos públicos e controles mais rigorosos da dívida pública (SOARES, 2013).

Além disso, 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).

Logo, apesar de estar em vigor, a LRF não proibiu explicitamente a existência de déficits orçamentários, mas, através de diversos mecanismos, o legislador preocupou-se em conter o desequilíbrio orçamentário objetivando reduzir os níveis de endividamento (SILVA, 2011, p. 193).

O principal objetivo da LC nº 101/2000 foi estabelecer um novo modelo de gestão pública, com foco na responsabilidade fiscal. Conforme previsto na LRF, Art. 1º, § 1º, “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e

transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas” (BRASIL, 2000).

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.

Para isso, estipulou-se critérios de fixação e cumprimentos de metas de resultados, entre receita e despesa, e de execução a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, seguridade social e serviços de terceiros, dívida pública, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita orçamentária, concessão de garantias e inscrição a título de restos a pagar, propiciando o equilíbrio das finanças públicas e instituindo instrumentos de transparência na gestão fiscal.

Para Soares (2013), a LRF, ao longo de sua redação, veio consolidar a legislação orçamentária contida na CF, com um enfoque mais rígido sobre as despesas com pessoal, sendo seus efeitos sobre o planejamento governamental significativos. De acordo com Mendes (2016, p. 452) “as despesas com pessoal são as que mais despertam a atenção da população e dos gestores públicos, em razão de serem as mais representativas em quase todos os entes, entre os gastos realizados”.

Logo, 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.

Fica, portanto, evidente a necessidade de discussão sobre o tema, haja vista sua relevância, atualidade e, principalmente, pelo número ainda reduzido de pesquisas relacionadas ao assunto nos municípios do sudeste paraense.

Referido trabalho tem 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 gasto estabelecido para tal dispêndio, procurou-se verificar a adequação e cumprimento dos limites impostos pela lei por parte dos municípios analisados.

Diante do exposto, o estudo busca responder a seguinte questão-problema: qual a situação dos municípios do sudeste paraense em relação à Despesa com

Pessoal conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal?

O artigo é composto por cinco seções. Após essa introdução é apresentada a revisão da literatura, que aborda os aspectos relacionados aos Limites Constitucionais de Gastos no Setor Público, à questão dos Gastos com Pessoal nos Municípios e a Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como estudos anteriores a ela relacionados. A terceira seção contempla a metodologia da pesquisa. A quarta trata da análise dos dados. Na quinta, apresenta-se a conclusão. Além de tais seções, são apresentadas as referências que embasaram a realização da pesquisa.

2 Fundamentação Teórica

2.1 Limites Constitucionais de Gastos no Setor Público

A administração pública, no cumprimento dos deveres constitucionais, deve atender às demandas da sociedade por meio dos desembolsos efetuados nos cofres públicos, ao mesmo tempo em que efetua a arrecadação de receitas com a finalidade de custear a máquina pública.

De acordo com Silva (2011, p. 247) a despesa pública, “sob o aspecto geral, designa o conjunto dos dispêndios do Estado no atendimento dos serviços e encargos assumidos com vistas a atender ao interesse geral da população”.

Segundo Mendes (2016, p. 262) “a despesa assume fundamental importância na Administração Pública por estar envolvida em situações singulares, como por exemplo, o estabelecimento de limites legais impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal”.

Por outro lado, Ázara (2016), em seu estudo, definiu gasto público como o resultado das ações do governo, os quais evidenciam suas políticas de gestão, concebidos por meio de suas propostas orçamentárias.

Dessa forma, despesas que a constituição, leis ordinárias e decretos determinam que fique a cargo do governo, seja para saldar os compromissos da dívida pública, seja para atender às necessidades dos serviços criados no interesse e em benefício da população, são consideradas despesas do Estado (SILVA, 2011, p. 247).

Convém ressaltar que a despesa pública é considerada um fator determinante para promoção do crescimento econômico e do bem-estar social. Logo, assim como

os recursos econômicos são escassos, tal limitante poderia ser parcialmente compensado com o uso eficiente e mais produtivo desses recursos (QUINTELA, 2011).

Os gastos com saúde, educação e segurança pública figuram entre os maiores da União, e podem ser considerados como as áreas que mais carecem de atenção e são alvo maior de crítica por parte da sociedade, principalmente da parcela com menor condição social, a qual depende exclusivamente dos serviços prestados pelo Estado. Tais gastos, quando comparados com os padrões internacionais, apresentam-se em nível mais elevado do que em outros países (ÁZARA, 2016).

Logo, surge então a necessidade de se estimular a eficiência no âmbito das atividades exercidas pelo Estado. Esta característica torna-se imprescindível, pois a maioria das operações executadas pelo governo é financiada pelos tributos pagos pelos próprios cidadãos, influenciando direta e indiretamente a qualidade de vida de uma população, ressaltando assim, a importância da correta e eficiente utilização dos recursos públicos (QUINTELA, 2011).

Portanto, frise-se que, em uma boa administração, a eficácia, a efetividade e a eficiência, não só devem ser consideradas como metas de gestão, mas também como obrigações que o gestor tem que priorizar, uma vez que estes Princípios estão presentes de maneira explícita na Constituição Federal (ALMEIDA *et al.*, 2017).

2.2 Gastos com Pessoal nos Municípios e Lei de Responsabilidade Fiscal

Ao refletir sobre a trajetória da administração pública nos órgãos governamentais, tem-se um histórico de descasos com a sociedade, juntamente com a ineficiência na aplicação dos recursos públicos, seja na união, estados ou municípios (BERLT, FILHO e TRISTÃO, 2017).

Antes do advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, normativos legais já disciplinavam sobre os limites para os gastos com pessoal, os quais hoje fazem parte da LC nº 101/2000. Porém, os pontos basilares da LRF, é que foram essenciais na redução das ações desenfreadas dos gestores públicos, no que tange ao controle com seus gastos (SANTOS, 2012).

Logo, o Brasil passou a utilizar um novo sistema para o regime de administração pública, conhecido como Regime de Gestão Fiscal Responsável, o

qual está fixado em três pilares, quais sejam: o planejamento, a transparência e o controle das contas públicas. (BERLT, FILHO e TRISTÃO, 2017).

Desse modo, com a publicação da LRF, normativos anteriores foram revogados, dando lugar a um texto que definiu, a partir de então, não somente regras e normas para os gastos com pessoal, mas também para outros gastos da administração pública que vigoram até os dias atuais, as quais devem ser seguidas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A LRF traz em seu texto, o conceito de despesa total com pessoal, a qual é definida como o somatório dos gastos com ativos, inativos e pensionistas, relativos a mandatos eletivos, funções ou empregos civis, militares e de membros do Poder, com qualquer espécie remuneratória, como por exemplo, vencimentos e vantagens, fixas e 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).

Um dos principais atributos que a LC nº 101/00 detém consiste na imposição de limites a determinados dispêndios, em virtude dos mesmos consumirem a maior parte das receitas correntes líquidas. Como se vê, esta corresponde ao indicador mais importante apresentado no texto da LRF sendo a referência de verificação dos principais limites que deverão ser observados não só pelos municípios, mas por todos os entes da federação. (ALMEIDA *et al.*, 2017).

Segundo o artigo 2º, inciso IV da LRF a RCL é definida como o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzindo-se os valores recebidos a título de contribuições previdenciárias e de assistência social, assim como também das compensações financeiras entre regimes de previdência geral e próprio (BRASIL, 2000).

Logo, conceituar a RCL é fundamental uma vez que ela é utilizada como base de cálculo de todos os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo a maior parte do planejamento e controle baseada na RCL, tornando-a imprescindível nas grandes decisões tomadas na gestão pública. (ALMEIDA *et al.*, 2017).

O Principal objetivo da RCL de acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (2009) é servir de parâmetro para os limites da despesa total com pessoal, da dívida consolidada líquida, das operações de crédito, do serviço da dívida, das operações

de crédito por antecipação de receita orçamentária e das garantias do ente da Federação.

Sua apuração se dá através do somatório das receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades (BRASIL, 2000).

No âmbito municipal é possível utilizar até 60% da RCL com as despesas com pessoal, sendo que 54% é destinado ao poder Executivo e 6% ao Poder Legislativo. Essa despesa é apurada somando-se a realizada no mês de referência com as dos 11 meses imediatamente anteriores.

Neste sentido a LRF recebe então algumas críticas, pois segundo tais argumentos essa lei abriu espaço para que os entes públicos que estivessem abaixo do limite previsto pudessem aumentar os seus gastos (SOARES, 2013). A LC nº 101 também definiu limites de alerta e prudencial caso os entes viessem a alcançar ou mesmo ultrapassar os limites máximos impostos no texto da lei.

Desse modo, atingindo o ente público o percentual de 90% sobre o limite estabelecido, o tribunal de contas é provocado a notifica-lo quanto ao atingimento do chamado limite de alerta, “não se revestindo em penalidade alguma, servindo apenas para orientar o ente a tomar providências que contenham e corrijam despesas à medida que o limite prudencial e o limite máximo estejam muito próximos” (GOULART, 2012, p. 6).

Por outro lado, ainda de acordo com Goulart (2012, p. 6) o limite prudencial baseia – se em medidas corretivas, quando o percentual for igual ou superior a 95% do limite máximo da despesa com pessoal, limitando demasiadamente a ação do gestor público caso esse percentual seja ultrapassado.

Portanto, se a despesa total com pessoal atingir 95% do percentual, segundo o artigo 22 da lei, atos administrativos como criação de cargo, emprego ou função; contratação de hora extra; alteração de estrutura de carreira; provimento de cargo público; admissão ou contratação de pessoal a qualquer título; concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título serão vedados ao órgão que detenha o valor total de despesa com pessoal próximo ao limite fixado (BRASIL, 2000).

Todavia, se a administração ultrapassar os limites previstos, terá que eliminar o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, sem prejuízo da observância do que estabelece o artigo 169 da Constituição, especificamente nos §3º e §4º, os quais determinam redução de pelo

menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e função de confiança além da exoneração de servidores não estáveis.

Ou seja, no que diz respeito às situações onde os limites estipulados de gastos forem excedidos, é papel do gestor público adotar medidas para alcançar os limites estabelecidos (BERLT, FILHO e TRISTÃO, 2017).

Portanto, nota-se que embora o ente público não ultrapasse o limite previsto em lei, o legislador estabeleceu normas a serem obedecidas por aqueles que possuíssem o total da despesa com pessoal próxima aos limites explicitados.

Convém ressaltar que a verificação da obediência aos limites é observada a cada quadrimestre ou a cada semestre, no caso de municípios que possuem menos de 50.000 habitantes. Tal conferência é executada através do Relatório de Gestão Fiscal, mais especificamente no Demonstrativo da Despesa com Pessoal, que deve ser publicado em até 30 dias após o final de cada quadrimestre ou semestre.

Quanto a sua fonte de financiamento, “como há uma vedação expressa em financiar as despesas correntes com receitas de capital, a fonte de financiamento dos gastos com pessoal é exclusivamente constituída pelas receitas correntes” (ALMEIDA *et al.*, 2017, p. 5).

Quadro 1 - Limite prudencial da despesa com pessoal

ESFERA MUNICIPAL	ALERTA	PRUDENCIAL	MÁXIMO
LEGISLATIVO	5,40%	5,70%	6%
EXECUTIVO	48,60%	51,30%	54%

Fonte: Elaborado pelos autores (2018)

Logo, impor limites aos gastos com folha de pagamento de pessoal partiu da premissa de que assim como os municípios, todo ente federativo possui uma tendência a possuir excesso de pessoal (LUQUE e SILVA, 2004).

A questão do limite de gastos com pessoal nos municípios, tem sido objeto de estudo de vários trabalhos acadêmicos, como pode-se perceber no tópico a seguir.

2.3 Estudos Anteriores sobre Gastos com Pessoal e Lei de Responsabilidade Fiscal

Faé e Zorzal (2009), explanaram as principais mudanças que foram inseridas pela Lei de Responsabilidade Fiscal no gerenciamento das finanças públicas e abordaram os instrumentos de planejamento que devem ser utilizados pela Administração Pública para possibilitar que a execução do orçamento público atenda às necessidades da população afim de garantir que os recursos públicos sejam aplicados de forma adequada. Foram analisados os gastos com pessoal na administração pública desde o exercício anterior ao da publicação da LRF até o exercício de 2008 tendo como base o quantitativo de servidores e a Receita Corrente Líquida. A pesquisa demonstrou que apesar do aumento significativo com a folha de pagamento gerado pela contratação de novos servidores e estruturações de várias carreiras, o governo federal vem cumprindo os limites fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Já Santos (2012), propôs um estudo sobre o impacto dos serviços de terceiros – pessoa física, na composição dos gastos com pessoal em municípios do Estado de Santa Catarina, realizando a pesquisa como aplicada de análise descritiva, na qual considerou uma amostra de treze municípios Catarinenses, no período de 2007 a 2010. Os dados foram extraídos do site da STN, apresentados no Relatório de Gestão Fiscal – Demonstrativo de Pessoal – em que foi possível identificar o montante gasto apurado pelos municípios. Dos resultados obtidos constatou-se que as despesas com os serviços de terceiros - pessoa física - repercutem no montante de gastos com pessoal na Administração Pública Municipal, não sendo evidenciado, no entanto, pelos municípios como despesas típicas de pessoal.

Por outro lado, Goulart (2012) realizou uma pesquisa acerca dos efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em municípios da região central do Rio Grande do Sul durante os anos de 2002 a 2010, avaliando a imposição do controle e observância dos limites no que concerne às despesas com pessoal. Tal avaliação foi fundamentada em dados secundários fornecidos pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (TCE-RS) durante o mês de abril de 2011. O resultado alcançado permite concluir que a LRF é relevante para controlar os gastos com pessoal nessa região.

O estudo de Soares (2013), por sua vez, objetivou a identificação dos impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal no comportamento dos gastos com pessoal e endividamento público utilizando-se da análise estatística e paramétrica,

além do uso do método de análises de dados de painel. O período de análise referiu – se aos anos de 2000 até 2010 relativo aos 26 estados brasileiros. A análise foi composta pelos resultados obtidos através da comparação das médias ao longo do período estudado, indicando que os Estados estão de acordo com a LRF com médias inferiores a 60%, percebendo, contudo, que os entes públicos que estavam muito abaixo desse índice, elevaram seus gastos, comprometendo os recursos dos Estados. A referida pesquisa concluiu que, desde o início de vigência da LRF até 2010, as Unidades da Federação mantêm esforços para se adequarem às limitações impositivas desta lei, tanto nas despesas com pessoal, quanto no endividamento.

Mais recentemente, Almeida *et al.* (2017), em seu estudo objetivaram discutir aspectos importantes da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/00, no que diz respeito à transparência, assim como avaliar fatores condicionantes relacionados aos gastos com pessoal nos municípios da Paraíba para o último triênio (2014, 2015 e 2016). A pesquisa foi baseada em dados dos sites do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com uma amostra de 86 municípios paraibanos, que corresponde a 39,01% da população. Os dados foram tabulados no Excel e analisados por meio de regressão linear múltipla com a auxílio do software SPSS. Dessa forma, concluiu-se que nos municípios investigados para o período proposto a maioria dos gestores gastaram acima do previsto em lei.

3 Metodologia

3.1 Procedimentos Metodológicos

A princípio, com a finalidade de desenvolver os pressupostos teóricos, foram efetuadas pesquisas bibliográficas sobre o assunto em livros, artigos e dissertações que versam sobre o tema, fundamentadas em alguns autores como: (ALMEIDA *et al.*, 2017; MENDES, 2016; ÁZARA, 2016; QUINTELA, 2011).

Em seguida foram feitas coletas de 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.

A fim de coletar os dados indispensáveis a efetivação desta pesquisa, foram recolhidos das demonstrações contábeis das referidas prefeituras o Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo, especificamente o Demonstrativo da Despesa com Pessoal, os quais continham os elementos necessários a execução deste trabalho, sendo recolhidos no período de julho a agosto de 2018, tabulados no Excel.

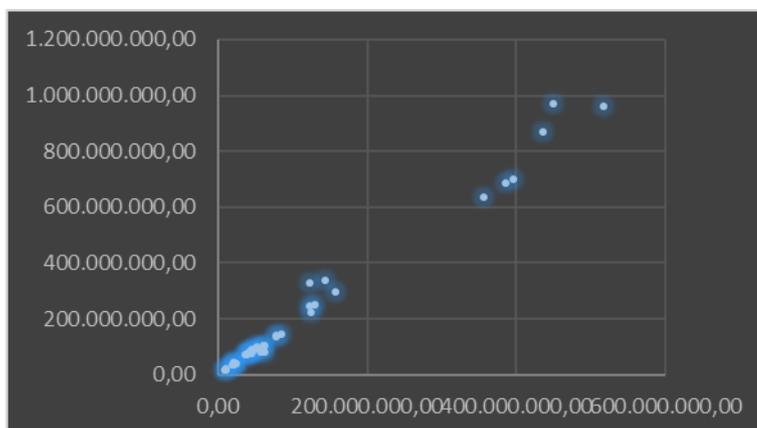
Além disso, este estudo é definido como exploratório e também descritivo, pois visa a identificação do comportamento dos municípios do sudeste do Pará em face dos limites propostos pela LRF. Logo, serão descritas a situação dos gastos com pessoal nos entes municipais estudados.

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.

A escolha dos municípios dessa região justifica – se por compor a área de atuação da UNIFESSPA.

Diante do exposto, foi realizado também o teste de Pearson, o qual correlacionou as variáveis gastos com pessoal e receita corrente líquida, sendo estas tabuladas no Excel. O teste em questão obteve como resultado o coeficiente de correlação $r = 0,99$ (perfeita positiva). A seguir, o gráfico de dispersão ilustra o comportamento conjunto das variáveis citadas:

Gráfico 1 – Teste de Pearson



Logo abaixo, tem – se a interpretação do grau de correlação de acordo com cada coeficiente:

Quadro 2 – Coeficientes de correlação

Coeficiente de Correlação	Correlação
$r = 1$	Perfeita Positiva
$r = 0$	Nula
$r = -1$	Perfeita Negativa

Fonte: Dados secundários

Na situação em questão, é possível notar que os gastos com pessoal aumentam à proporção que a receita corrente líquida dos municípios também aumentam, o que justifica o resultado encontrado. Desse modo, levando-se em consideração que os gastos analisados ao longo dos anos estudados se mantêm crescentes, nota-se que a ação do gestor no que tange aos dispêndios com folha de pessoal se apresentam inapropriadas, pois o comportamento indicado seria o de mantimento dos níveis dos gastos dos períodos anteriores, impedindo que assim, quando porventura a receita diminuísse, a porcentagem representante da despesa com pessoal sobre a receita corrente líquida não viesse a aumentar, e conseqüentemente não ultrapassasse os limites impostos pela LRF. Portanto, fica evidente a forte relação entre as variáveis Despesa com Pessoal e Receita Corrente Líquida.

3.2 Delimitação do Estudo

Desse modo, apresenta-se os municípios selecionados, classificados de maneira decrescente pela quantidade populacional de acordo com o censo IBGE do ano 2010, conforme Quadro 3.

Quadro 3 – Municípios da amostra

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO
MARABÁ	233.669
PARAUPEBAS	153.908
PARAGOMINAS	97.819
NOVO REPARTIMENTO	62.050
BREU BRANCO	52.493
RONDON DO PARÁ	46.964
ULIANÓPOLIS	43.341
XINGUARA	40.573
TUCUMÃ	33.690
CANAÃ DOS CARAJÁS	26.716
RIO MARIA	17.697
SANTA MARIA DAS BARREIRAS	17.206
ABEL FIGUEIREDO	6.780

Fonte: Elaborado pelos autores (2018)

Os municípios do sudeste paraense foram escolhidos devido aos mesmos estarem incluídos na área de atuação da UNIFESSPA.

4 Análise dos Resultados

4.1 Análise dos Municípios que cumprem a LRF

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^a 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 consequências 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^a 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^a	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%	-	-5,7%
2017	-9,6%	-28,8%	-5,7%	-8,4%	-2,5%	-7,2%	14,5%	-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 seu 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.

5 Considerações Finais

Sabe-se que a ocorrência da crise econômica testemunhada e vivenciada pelo Brasil há alguns anos, se tornou imprescindível na evidência 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.

Como limitações, tem-se a amostra utilizada, tendo em vista que foram selecionados dados concernentes a 13 municípios que compõem essa região, sendo excluídos 26 destes, por averiguar-se a não disponibilização dos relatórios necessários ao objetivo do estudo nos *sites* dos Portais de Transparência das

referidas prefeituras. Ressalta-se ainda que, para a análise realizada, foram admitidas a veracidade das informações contidas nos relatórios utilizados.

Neste contexto, sugere-se que futuras pesquisas aprofundem os estudos sobre os dispêndios da administração pública, utilizando-se de uma amostra maior dos municípios da região. Sugere-se também a identificação do cumprimento dos limites da LRF de outras despesas sujeitas ao regime desta Lei.

Referências

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.

ÁZARA, Leiziane Neves de. **Eficiência dos Municípios com Relação aos Gastos Públicos na Microrregião de Varginha/Mg**. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Alfenas, campus Varginha, Minas Gerais.

BERLT, Cristiano; FILHO, Bender Reisoli; TRISTÃO, Pâmela Amado. **Gastos Públicos**: Análise da Aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Constituição Federal no Corede Alto Jacuí, Santa Maria, v. 10, n. 1, p. 85-100, jan./mar. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988**. Disponível em: 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. Acesso em: 15 abr. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos, 2009. **Cartilha sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/orcamento-federal/lei-de-responsabilidade-fiscal/cartilha>. 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.

LUQUE; C. A.; SILVA, V. M. **A Lei de Responsabilidade na gestão fiscal: combatendo falhas de governo à brasileira**. Revista de Economia Política, vol. 24, n. 3 (95), jul./set. 2004.

MEDEIROS, Katia Rejane de. *et al.* **Lei de Responsabilidade Fiscal e as Despesas com Pessoal da Saúde: Uma Análise da Condição dos Municípios Brasileiros no Período de 2004 a 2009**, Rio de Janeiro, RJ, v. 22, n. 6, p. 1759-1769, 2017.

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

QUINTELA, Mirelle Cristina de Abreu. **Gasto Público Social dos Estados Brasileiros: Um Estudo Sob a Ótica da Eficiência Técnica**. 2011. Tese (Programa de Pós-Graduação em Economia Aplicada) – Universidade Federal de Viçosa.

SANTOS, Vanessa dos. **Análise das Despesas de Pessoal nos Municípios de Santa Catarina à Luz da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF**. 2012. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental: Um Enfoque Administrativo na Nova Contabilidade Pública**. 9. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

SILVA, Moacir Marques da. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal:** abordagem contábil e orçamentária para os municípios. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

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.