

ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DOS LIMITES DA DESPESA COM PESSOAL NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE RONDÔNIA NOS ANOS DE 2014 A 2016

Augusto Batista Gomes¹

Jhemerson Reis Pinheiro²

Marlene Valério dos Santos Arenas³

Resumo

As despesas com pessoal no âmbito do Setor Público, devem atender aos pressupostos legais estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar n. 101/2000). Nesse sentido, o presente estudo busca evidenciar se houve cumprimento dos limites das despesas com pessoal, estabelecidos na LRF, nos municípios do Estado de Rondônia, no período de 2014 a 2016. Como objetivos específicos, observar o comportamento da receita corrente líquida dos referidos municípios, bem como de suas despesas totais com pessoal e ainda, identificar quais municípios receberam o Termo de Alerta de Responsabilidade, emitido pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, para os que ultrapassaram os limites de alerta e prudencial, estabelecidos na LRF. A pesquisa classifica-se exploratória quanto aos seus objetivos; pesquisa documental *online*. Classifica-se ainda como qualitativa e quantitativa com relação ao problema de pesquisa e entendido ainda, como estudo multicaso. A coleta de dados foi realizada no sítio do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, buscando-se os Relatórios de Gestão Fiscal do período de 2014 a 2016, no Sistema SIGAP-GESTÃO FISCAL, consolidando os dados do Demonstrativo de Despesa com Pessoal, para obtenção dos resultados almejados. Os resultados apontaram que dos 52 municípios do poder executivo no Estado de Rondônia, quatorze ultrapassaram o limite máximo. Quanto a análise da receita corrente líquida foram identificados os municípios que cresceram e diminuiram no período em análise. Foi identificado também quais municípios receberam termo de alerta.

Palavras-Chave: Limites de Despesa com Pessoal. Lei de Responsabilidade Fiscal. Limite prudencial. Limite de alerta.

Abstract

Personnel expenses in the Public Sector must comply with the legal assumptions established in the Fiscal Responsibility Law - LRF (Complementary Law No. 101/2000). In this sense, the present study seeks to demonstrate the compliance with the limits of personnel expenses, established in the LRF, in the municipalities of the State of Rondônia, between 2014 and 2016. As specific objectives, to observe the behavior of the net current revenue of said municipalities, As well as their total personnel expenses and also identify which municipalities have received the Responsibility Alert, issued by the Audit Court of the State of Rondônia, for those that exceeded the alert and prudential limits established in the LRF. The research is classified as exploratory as to its objectives; Documentary research online. It is also classified as qualitative and quantitative in relation to the research problem and

¹ Acadêmico de Graduação do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Rondônia.

² Acadêmico de Graduação do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Rondônia.

³ Professora Associado I da Universidade Federal de Rondônia Coordenadora e Professora do Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP/UNIR)

understood as a multisystem study. The data collection was carried out on the website of the Audit Court of the State of Rondônia, seeking the Fiscal Management Reports for the period from 2014 to 2016, in the SIGAP-FISCAL MANAGEMENT SYSTEM, consolidating the data of the Personal Expenditure Statement for Obtaining the desired results. The results indicated that of the 52 municipalities of the executive branch in the State of Rondônia, fourteen exceeded the maximum limit. Regarding the analysis of net current revenue, the municipalities that grew and decreased in the period under analysis were identified. It was also identified which municipalities received an alert term.

Keywords: Personal Expense Limits. Fiscal Responsibility Law. Prudential limit. Alert threshold.

INTRODUÇÃO

A Lei Complementar (LC) n.º 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), teve sua criação trazendo direcionamento de ações que vêm organizar a gerência dos recursos públicos, bem como, a apresentação de instrumentos que estabelecem mecanismos que responsabilizam os agentes pela execução orçamentária e a devida aplicação das finanças públicas (PRATTES, 2015).

Para tanto, a referida lei implementou mecanismos que contribui para o equilíbrio das contas públicas, para que suas entradas e saídas de recursos estejam no âmbito da boa gestão, aplicando os limites da destinação dos recursos e responsabilizando os agentes quando preciso.

Um dos fatores que colocam a aplicabilidade da lei em mérito, são as prevenções quanto ao uso demasiado dos recursos, além das correções advindas da deficiência da máquina pública. Figura-se como instrumento fundamental neste meio os Tribunais de Contas, cuja normatização de funcionamento e definição de competência estão previstas, *latu sensu*, na Constituição Federal.

Dentre os vários tribunais destaque-se o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO), criado pelo Decreto-Lei n.º 47, de 31 de janeiro de 1983, encarregado de exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial externa das entidades da administração Direta e Indireta do Estado e dos Municípios, observando os princípios éticos e administrativos estabelecidos no Regime da Corte.

Diante da emblemática preocupação com os gastos na máquina pública, os gestores governamentais precisam viabilizar as despesas e tornar eficiente o serviço prestado à população. Rondônia vive momentos de incertezas, assim como, outros estados do Brasil com capacidade econômica maior, estes também tem enfrentado dificuldades em manter as suas despesas de acordo com a LRF, principalmente no que se refere a despesa com pessoal.

A partir do contexto apresentado, a pesquisa deste artigo centra-se na seguinte questão: Os municípios do Estado de Rondônia têm cumprido os limites da LRF no que se refere às despesas com pessoal?

Com o intuito de responder ao problema formulado, o objetivo é evidenciar se houve cumprimento dos limites de despesas com pessoal estabelecidas na LRF, nos municípios do Estado de Rondônia, no período de 2014 a 2016.

Para se alcançar esse objetivo geral, se faz necessário o alcance de alguns objetivos específicos, que são, observar o comportamento da receita corrente líquida dos referidos municípios, bem como de suas despesas totais com pessoal e ainda, identificar quais municípios receberam o Termo de Alerta de Responsabilidade, emitido pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, para os que ultrapassaram os limites de alerta e prudencial, estabelecidos na LRF.

A presente pesquisa justifica-se pelo grande número de informações disponibilizadas atualmente, relacionados as contas públicas, em especial, dos municípios de Rondônia, o que torna importante a pesquisa, pois o cidadão pode acompanhar como os municípios estão agindo diante da obrigação em cumprir o seu papel, respeitando os limites impostos pela LRF. Além de analisar os eventuais descumprimentos da Lei nº 101/00, e servir de instrumento orientador aos profissionais da área, aos acadêmicos, aos próprios gestores e a sociedade em geral.

Este artigo é composto desta introdução, o referencial teórico com a contextualização da despesa com pessoal, frente a LRF, procedimentos metodológicos, análise de dados e resultados e por fim as considerações finais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A situação política do país, de acordo com o entendimento de Bresser; Pereira (1998) sempre foi um entrave para que seu crescimento econômico ocorresse de forma a equilibrar as contas públicas, ponderando a riqueza gerada *versus* os gastos. O autor argumenta ainda que, não obstante a situação política, as despesas eclodiram de forma equívoca a ponto de causar sérios danos aos cofres públicos:

A inexistência de uma política remuneratória para os servidores públicos federais não foi corrigida no retorno à democracia. As distorções salariais, que já eram grandes, se aprofundaram, enquanto o total de gastos, que aumentou durante o governo Sarney, foi reduzido pelo governo Collor, através de uma grande redução dos salários. No governo Itamar o nível de salários foi recuperado, ao mesmo tempo

em que o total de gastos com pessoal cresceu de forma explosiva (BRESSER PEREIRA, 1998, p.11).

Na transição entre governos, o crescimento remuneratório de servidores sempre foi necessário, como narrado por (BRESSER PEREIRA, 1998, p.11), “os crescimentos remuneratórios não só estavam atrelados ao aumento do nível salarial, mas também ligado a busca de “isonomia” entre as classes trabalhistas. O que elevou o gasto com pessoal”. Tais aspectos levaram a questionar a eficácia do modelo administrativo vigente, onde a burocracia era preponderante.

Antes da administração pública gerencial era aplicada a administração burocrática que concentrava suas ações nos processos a atingir um fim, sem se preocupar com eficiência, e seus resultados. A administração pública gerencial veio para viabilizar e trabalhar os resultados a serem alcançados de maneira eficaz (BRESSER PEREIRA, 1998)

A administração pública gerencial emergiu, na segunda metade deste século, como resposta à crise do Estado; como modo de enfrentar a crise fiscal; como estratégia para reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabem ao Estado; e como um instrumento para proteger o patrimônio público contra os interesses do *rent-seeking* ou da corrupção aberta (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 7).

Trata-se de um modelo gerencial que veio contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços prestados pelo setor público. Bresser Pereira (2001) afirma ainda que a administração burocrática considera primordial o foco no processo, porque considera a forma mais segura de combater o nepotismo e a corrupção.

A administração pública gerencial surgiu com a preocupação em combater esses males, porém sem estabelecer procedimentos rigorosos. Ao abordar a administração gerencial Bresser Pereira (2001) conceitua esta forma de gerir como a descentralização, a delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público, o rígido controle sobre o desempenho, aferido mediante indicadores acordados e definidos por contrato.

Proveniente de uma reforma na estrutura do Estado a nova administração atua de modo a tornar visível a maneira mais adequada do estado operar. O estado moderno se encontra dividido em quatro grandes polos:

- a) O núcleo estratégico, que é o centro no qual se definem a lei e as políticas públicas, e se garante, em nível alto, seu cumprimento;
- b) As atividades exclusivas, são aquelas que envolvem o poder de Estado. São as atividades que garantem diretamente que as leis e as políticas públicas sejam cumpridas e financiadas;

- c) Os serviços não-exclusivos são os serviços que o Estado provê, mas, podem ser também oferecidos pelo setor privado e pelo setor público não-estatal. Este setor compreende os serviços de educação, de saúde, culturais e de pesquisa científica;
 - d) e o setor de produção de bens e serviços, formado pelas empresas estatais.
- (BRESSER PEREIRA, 2001).

No entanto, Bresser Pereira (2001) já ligava pontos que ainda hoje são discutidos como privatização, atender estritamente o interesse público de forma *accountable*, buscar a saúde financeira; e uma reforma administrativa que, combinada com a financeira, dote o Estado de meios para alcançar uma boa governança.

Na mesma linha de entendimento, Cobra (2014) reafirma o conceito expresso por Bresser Pereira (2001) ao dizer que a administração pública tem assumido um acúmulo no que tange a complexidade da nova agenda de discussões,

[...] questões como descentralização, participação, transparência, possibilidades de parcerias público-privadas, o papel das organizações sociais, o alcance e a estabilidade dos marcos legais do Poder Público e das agências regulatórias, bem como o grau de liberdade dos agentes políticos para agir ou deixar de agir em determinadas situações, conforme os ditames de sua orientação política e de suas bases de apoio (COBRA, 2014, p. 19).

O alvo da administração pública é buscar cada vez mais uma gestão eficiente e eficaz devido justamente a complexidade dessa nova agenda. Surge um terceiro ator político mencionado por Cobra (2014, p. 19), que se trata do dirigente público, compreendido como aquele “que exerce cargo no alto escalão governamental, com responsabilidade significativa pelas políticas públicas, podendo ser oriundo ou não do funcionalismo”, o qual, por ser parte integrante de uma equipe gestora pública, poderá sofrer sanção diante do político que fez a sua nomeação e, em determinados momentos, pela própria sociedade, argumenta o autor.

Portanto, a responsabilidade pelos atos e decisões tomadas pelo gestor público é relevante, devendo haver transparência dos atos nas prestações de contas, permitindo à sociedade assumir o papel de agente fiscalizador, em qualquer tempo, das atividades realizadas pela Administração. Entretanto, o que se observa, na prática,

[...] é que, apesar da publicidade dos atos ser uma realidade do ponto de vista formal, existem obstáculos que só recentemente tem sido transpostos, por meio de iniciativas como o governo eletrônico, em que as prestações de contas são disponibilizadas através da internet, fornecendo informações sobre, entre outras coisas: divulgação de licitações, estrutura de órgãos e catálogo eletrônico de autoridades, cargos e salários da administração direta, etc. (COBRA, 2014, p. 20).

Essa transparência é uma exigência legal, estabelecida na própria Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei n. 101/2000), que será analisada a seguir.

2.1 CONCEITOS E FINALIDADES DA LRF

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi fruto de uma grande reflexão e, segundo Afonso (2013, p. 1312) remete à Assembleia Nacional Constituinte, quando surgiu como um código de finanças públicas. Dez anos depois, a emenda constitucional da reforma administrativa trouxe um comando pedindo que o Presidente da República enviasse ao Congresso o projeto de lei complementar de que trata o artigo 163 da Carta Magna. O Poder Executivo Federal enviou um amplo e ambicioso projeto, mesclando princípios e também regras, que gerou alguma polêmica na época. O Congresso Nacional, por sua vez, aprimorou a proposta, mudou a estrutura e ampliou o alcance, tendo o substitutivo sido aprovado por quórum de emenda constitucional. Poucos meses depois, o Supremo Tribunal Federal rejeitou a ação para derrubar a lei como um todo e dezenas de seus dispositivos e completou o ciclo institucional de sua criação.

A aplicação da LRF a União, Estados e Municípios, gerou mudanças na gestão, na transparência e na cultura, que constituem diferenciais na experiência brasileira. Segundo Afonso (2013) é uma lei abrangente, porque tanto contempla objetivos quantitativos para mais de uma variável fiscal (tetos nacionais para despesas com pessoal e também para a dívida, ainda que este seja definido pelo Senado), quanto define regras de conduta para o processo orçamentário e de gestão fiscal.

No âmbito da gestão, a LRF estabelece ações que visam prevenir riscos capazes de comprometer o equilíbrio através dos resultados estabelecidos na Lei como por exemplo:

[...] as previsões de receitas e despesas e congruente a estas metas o seguimento aos limites estabelecidos com gastos com pessoal, seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, podendo ser por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar, mencionando ainda que após todos os anos em que a lei está em vigor, existem aplicabilidades que se sobressaem do texto da lei para a prática podendo, no caso deste estudo, o município perder investimentos e estagnar seu desenvolvimento. (LOURENÇO, 2013, p. 124)

A LRF esclarece no seu artigo 1º, § 2º e §3º a quem se destina sua aplicabilidade, são eles a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Neste sentido, a Lei é instrumento fiel a abordagem do estudo pois trata do objeto que são os municípios. Também fica definido pela Lei, o que contém na conta Receita Corrente Líquida (RCL) no seu artigo 2º inciso IV (BRASIL, 2000):

Receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes. A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades. (BRASIL, 2000).

Por meio da RCL é definido o quanto o Município irá arrecadar e identificado os limites reais de gastos do período. Os gastos com o pessoal do setor público municipal estão relacionados com os objetos da despesa corrente envolvendo encargos e a folha de pagamento (ZOLIN, TOMÉ & FERREIRA, 2014).

Com o acompanhamento destas despesas passa a existir um mecanismo único de controle das despesas, capaz de gerar para os municípios a obrigatoriedade de seguir um planejamento. Não obstante o orçamento pública figura como instrumento de monitoramento para que a administração pública possa gerir melhor seus recursos.

As despesas orçamentárias são aquelas que estão discriminadas e fixadas no orçamento e, para que sejam realizadas, dependem da autorização legislativa, por meio de normas legais, não havendo possibilidade de realização se não houver um crédito orçamentário correspondente (ANDRADE, 2007).

Por outro lado, as despesas públicas são entendidas como sendo:

Todo pagamento efetuado a qualquer título pelos agentes pagadores para saldar gastos fixados na lei do orçamento ou em lei especial e destinados à execução dos serviços públicos, entre eles custeios e investimentos, além dos aumentos patrimoniais, pagamentos de dívidas, devolução de importâncias recebidas a títulos de caução, depósitos e consignações (ANDRADE, 2007, p. 75).

A composição das despesas públicas orçamentárias é vinculada às despesas correntes (gastos operacionais visando execução e manutenção dos equipamentos e promover o funcionamento dos órgãos e de suas atividades básicas (pode ser fato modificativo ou diminutivo), não contribuindo de forma direta para formação ou aquisição de um bem de capital, entretanto, precisam de maior dispêndio de recursos públicos com a finalidade de saldá-las (KOHAMA, 2003).

Quanto a classificação das despesas, Wilges (2006) conceitua que as classificações das despesas orçamentárias atendem a vários objetivos. Aqueles de maior destaque, tais como, “identificar o responsável pelo gasto, através da classificação institucional; subsidiar o cálculo das contas nacionais através da classificação econômica; a classificação de objetivos pretendidos por programas; e agregar as diversas áreas que competem o setor público, pela classificação funcional”.

Pela relevância do tema, é preciso destacar que as despesas com pessoal além de ser uma despesa orçamentária, na sua natureza econômica é uma despesa corrente pois trata-se de um serviço que necessita de manutenção para o funcionamento da máquina pública. Essa manutenção se dá por pecúnia. Quanto à regularidade é uma despesa ordinária quando destinadas à manutenção contínua dos serviços públicos. Repetem-se em todos os exercícios, paga com base na receita corrente líquida. As etapas das despesas orçamentárias foram estabelecidas segundo a lei 4.320/1964.

2.3 LIMITES ESTABELECIDOS PARA GASTO COM PESSOAL NA LRF

O conceito de despesa com pessoal está estabelecido no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, assim definindo-a:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência (BRASIL, 2000).

Trata-se de uma definição clara e transparente, contribuindo para que haja responsabilidade na gestão fiscal, sendo resguardados o equilíbrio das contas públicas, correlacionando-se com as metas, condições e limites que estão estipulados em Lei, e impõe a gestão responsável, pautando, inclusive, os limites da despesa com pessoal (BRASIL, 2000).

Em seu art. 19, a Lei de Responsabilidade Fiscal traz o que já está disposto no caput, que a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, quanto aos municípios, o percentual é de 60% sessenta por cento (BRASIL, 2000).

Não são computadas as despesas com indenização por demissão de servidores ou empregados; relativas a incentivos à demissão voluntária; derivadas de aplicação por parte do gestor; decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração (BRASIL, 2000). As despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais são incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20 (BRASIL, 2000).

Com os inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

- a) da arrecadação de contribuições dos segurados;
- b) da compensação financeira de que trata a constituição referente a aposentadoria e seu tempo de contribuição;
- c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro (BRASIL, 2000).

A LRF, determina que, a repartição dos limites globais em seu artigo 20, prelecionando que não poderá exceder na esfera municipal 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver e 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo (BRASIL, 2000).

A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos, será realizada ao final de cada quadrimestre. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido que houver incorrido no excesso na 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 (BRASIL, 2000); na Criação de cargo, emprego ou função; com a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; para 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; Na Contratação de hora extra, salvo as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 2000).

Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão, ultrapassar os limites definidos, sem prejuízo das medidas previstas, 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 (BRASIL, 2000). A redução em pelo menos 20% (vinte por cento) das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; exoneração dos servidores não estáveis. O servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal (BRASIL, 2000).

Portanto, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. Sendo facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária (BRASIL, 2000).

Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá receber transferências voluntárias, obter garantia, direta ou indireta, de outro ente,

contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal (BRASIL, 2000).

As restrições 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 (BRASIL, 2000).

Com bases nesses critérios estabelecidos pela Lei, analisaremos os gastos com pessoal dos municípios que excederam os limites fiscais estabelecidos pela LRF nos exercícios de 2014 a 2016.

2.4 TRIBUNAL DE CONTAS COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE

Com base na Constituição Federal de 1988, o Tribunal de contas auxilia os poderes legislativo, executivo e judiciário.

Para Fernandes (1999) como registrado na Carta Magna, o Tribunal de Contas é uma instituição de controle deliberando de forma colegiada, incumbida de julgar e regular aplicação dos recursos públicos e auxiliar o Poder Legislativo na realização do controle externo da Administração Pública e no julgamento das contas anuais dos chefes do Poder Executivo

No Brasil existem dois tipos de controle, o interno que está incluso em cada poder ou órgão público, está atrelado segundo Silva e Vasconcelos (2015, p. 49) “ao sistema de auditoria que acompanha a execução do orçamento, verifica a legalidade na aplicação do dinheiro público e auxilia o Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional”. Quanto ao controle externo, a Constituição regula que o Congresso Nacional o exerce com auxílio do Tribunal de Contas. Para Silva e Vasconcelos (2015, p. 49) “Ao analisar a expressão ‘auxiliado pelo Tribunal de Contas’, não se deve entender que tal instituição goza de inferioridade hierárquica, é funcionalmente subalterno ou age no mero campo da auxiliaridade”.

Na observância de sua regulamentação as Cortes de Contas possuem regimento interno elaborado pelo mesmo, são autônomos na sua administração e financeiramente. Além de estabelecer sua política de gastos, bem como, de estabelecer seu quadro de pessoal.

Com a criação da Lei nº 12.527/11, de 18 de novembro de 2011, denominada Lei de Acesso à Informação teve como principal agente regulador os tribunais de contas, uma vez que as Cortes de Contas são responsáveis de fiscalizar os órgãos quanto a transparência na utilização dos recursos públicos.

Dentre as prerrogativas de fiscalização, a LRF determina ainda, no seu artigo 59, § 1º, inciso II, o limite de alerta de 90% da Despesa Total com Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida (DTP/RCL) e no artigo 22, § único, o limite prudencial à margem de 95% da DTP/RCL. Para os municípios que atingirem os referidos percentuais são emitidos automaticamente o Termo de Alerta de Responsabilidade Fiscal pelo Tribunal de Contas, (BRASIL, 2000).

O RGF é um dos instrumentos de Transparência da Gestão Fiscal criados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Especificamente, o RGF objetiva o controle, o monitoramento e a publicidade do cumprimento, por parte dos entes federativos, dos limites estabelecidos pela LRF: Despesas com Pessoal, Dívida Consolidada Líquida, Concessão de Garantias e Contratação de Operações de Crédito. Todos esses limites são definidos em percentuais da Receita Corrente Líquida (RCL).

Ao final do exercício, a LRF exige ainda a publicação de demonstrativos que evidenciem as Disponibilidades de Caixa e a Inscrição de Restos a Pagar⁴.

2.5 PESQUISAS ANTERIORES

Neste item apresenta-se algumas pesquisas anteriores, retiradas de publicações acadêmicas, que possuem semelhança de tema/problema com o presente artigo.

Quadro 1 – Síntese das pesquisas anteriores similares em abordagem

AUTORES	TITULO	SINTESE DOS RESULTADOS
CAMPAGNONI, & NETO	A observância dos limites para Despesas com Pessoal entre Poderes e órgãos da União no Período de 2000 a 2013	Os Poderes e órgãos da União cumpriram os limites máximo, prudencial e alerta em todos os anos analisados. Procedeu-se a um ajuste monetário com vistas a verificar a evolução da Despesa Total com Pessoal (DTP) e da Receita Corrente Líquida (RCL). Entre 2000 e 2013, a RCL apresentou uma variação de 99,45%. A DTP, por sua vez, cresceu 42,74%. Crescimento considerável nas despesas com pessoal ao longo do tempo, mantendo-se sempre abaixo do

⁴ TESOURO NACIONAL <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/relatorio-de-gestao-fiscal>> Acesso em 06 de maio de 2017

SENA & ROGERS	Análise Agregada dos Municípios Mineiros de Grande Porte Quanto à Adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	limite de 60% com relação à Receita Corrente Líquida (RCL), evidenciando que estas despesas não podem ser consideradas as principais responsáveis pelos excessivos déficits municipais. Contudo, sobre a composição da receita, constatou-se um aumento das receitas de transferências, indicando uma dependência cada vez maior destes municípios com relação a outras esferas governamentais. Esta análise confirma o reflexo positivo da LRF e as tendências de uma nova cultura na gestão governamental.
GADELHA	Análise dos Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a Despesa de Pessoal e a Receita Tributária nos Municípios Brasileiros: um Estudo com Modelo <i>probit</i> Aplicado a Dados em Painel	Mesmo após a publicação da LRF, as despesas de pessoal continuam afetando mais o resultado primário dos municípios do que a receita tributária, mostrando que esse item de despesa exerce um forte impacto na probabilidade de um município incorrer em déficit.
GIUBERT	Lei de Responsabilidade Fiscal: Efeitos sobre o Gasto com Pessoal dos Municípios Brasileiros	Sob a óptica da situação fiscal dos Municípios brasileiros os problemas de endividamento excessivo e alto gasto com pessoal não aparecem de modo generalizado como no caso dos Estados. A maioria dos Municípios a Lei de Responsabilidade Fiscal não afeta o comportamento dos gestores públicos no que diz respeito ao gasto com pessoal, entretanto, é relevante para controlar os gastos.
FIORAVANTE, PINHEIRO & VIEIRA	Lei de Responsabilidade Fiscal e Finanças Públicas Municipais: Impactos sobre Despesas com Pessoal e Endividamento	Houve aumento de gasto com pessoal para a maioria dos municípios que apresentavam gastos muito inferiores ao teto determinado. No entanto, a minoria que ultrapassava esse teto se ajustou. Para o endividamento a LRF foi instrumento de controle, houve uma concentração de endividamento de outros que não foram controlados.

PIRES & NETO	Observância dos Limites para a Despesa com Pessoal No Estado de Mato Grosso do Sul entre os Anos de 2000 a 2014	A pesquisa constatou que a adequação aos limites para as despesas com pessoal, por todos os Poderes e o Ministério Público do Estado, ocorreu a partir de 2004 e seguiu no restante dos anos analisados (até 2014). Após a atualização dos dados mediante um índice de preços, verificou-se a evolução das despesas com pessoal de 2001 a 2014. As despesas dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e do Ministério Público apresentaram crescimentos de 86,22%, 80,47%, 83,45% e 101,85%, respectivamente.
TEIXEIRA <i>et al</i>	O Impacto <i>ex-post</i> da Lei De Responsabilidade Fiscal Nº. 101/2000 nas Finanças dos Estados Brasileiros	A LRF não apresentou efeitos sobre as finanças e no desenvolvimento econômico dos Estados brasileiros, mas causou impacto positivo aos Estados de maior Produto Interno Bruto (PIB), sob o prisma da redução de despesa. Na receita agregada nacional, houve impacto negativo, pois, essa receita decresceu nos Estados de maior PIB, não sendo compensado pelo aumento de receitas correntes líquidas pelos Estados de menor PIB.
REIS & POSTIGLIONE	Análise do Comportamento das Despesas com Pessoal do Estado de Rondônia com o Advento da Lei de Responsabilidade Fiscal	O estado de Rondônia têm modificado positivamente sua situação fiscal ao longo dos últimos sete anos (1999 a 2006). Estas mudanças se iniciaram antes mesmo do advento da LRF e com a sua promulgação tornaram-se mais efetivos, principalmente no tocante ao limite de despesas com pessoal.

3. PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

Trata-se de uma pesquisa exploratória, multicase, pois uma pesquisa descritiva Gil (2002, p. 28) “são aquelas que visam descobrir a existência de associações entre variáveis, como, por exemplo, a pesquisa que indica nível de rendimentos”.

Quanto a finalidade deste tipo de pesquisa, observa-se que:

Pesquisas descritivas têm como finalidade principal a descrição das características de determinada população ou fenômeno, ou o estabelecimento de relações entre variáveis. São inúmeros os estudos que podem ser classificados sob este título e uma de suas características mais significativas aparece na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados (GIL, 2002, p. 28).

Portanto, aos objetivos da presente pesquisa, foi classificada como de exploratória, uma vez, que (Gil 2002) aborda esta classificação como sendo referente a um estudo pouco abordado classificando-se assim, por analisar as despesas com pessoal, para evidenciar se houve o cumprimento adequado dos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), relacionando a coleta dos dados referente a Despesa Total com Pessoal (DTP), a Receita Corrente Líquida (RCL) e os respectivos limites que a referida lei estabelece e que são aplicados por meio dos tribunais de contas. São eles, o Limite Máximo (LM) que pode variar de acordo com o poder legislativo e executivo totalizando o total de 60% da relação entre DTP/RCL e os limites de Alerta (LA) e o Limite Prudencial (LP) baseados no percentual do (LM)

Ao analisar vários municípios, o trabalho segue como objeto a linha de estudo de caso múltiplo, que segundo Yin (2001, p.32), “o estudo de caso múltiplo está restrito a um número aplicado de unidades. Tais unidades poderão ser definidas como indivíduos, organizações, processos, programas, bairros, instituições, comunidades, bairros, países e, até mesmo, eventos”.

Esta pesquisa, também se enquadra como bibliográfica *online* pois, apresenta em sua estrutura conceitos utilizados por outros autores e pesquisas realizadas na internet, como os relatórios publicados pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO), portanto, parte da estrutura conduz à formação teórica. Tendo em vista o conceito abordado por Lakatos & Marconi (2003), todo trabalho científico, toda pesquisa, deve ter o apoio e o embasamento na pesquisa bibliográfica, para que não se desperdice tempo com um problema que já foi solucionado e possa chegar a conclusões inovadoras.

A pesquisa documental, segundo Gil (2002), é muito semelhante à pesquisa bibliográfica. A diferença essencial entre ambas está na natureza das fontes: enquanto a bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições de diversos autores, a documental vale-se de materiais que não receberam, ainda, um tratamento analítico, podendo ser reelaboradas de acordo com os objetos da pesquisa. É o caso das pesquisas elaboradas mediante documentos de natureza qualitativa, que se valem das técnicas de análise de conteúdo.

Foi realizada em planilha Excel a listagem dos municípios com as variáveis receita corrente líquida (RCL) e o Gasto com pessoal, resultando nos limites atingidos com o interesse em discutir os dados e obter informações que necessitam de uma análise mais profunda. As informações foram extraídas do sistema SIGAP⁵ no sítio eletrônico do TCE-RO, as informações são de livre acesso. Assim, a pesquisa também se classifica como documental *online*.

Ao concordar da definição de GIL (2002) sobre a pesquisa documental, é preciso ligar a relação da técnica de coleta de dados à natureza da pesquisa, que também segundo ele, temos as pesquisas qualitativas e quantitativas como mais utilizadas:

Nas pesquisas quantitativas, as categorias são frequentemente estabelecidas *a priori*, o que simplifica sobremaneira o trabalho analítico. Já nas pesquisas qualitativas, o conjunto inicial de categorias em geral é reexaminado e modificado sucessivamente, com vista em obter ideais mais abrangentes e significativos. Por outro lado, nessas pesquisas os dados costumam ser organizados em tabelas, enquanto, nas pesquisas qualitativas, necessita-se valer de textos narrativos, matrizes, esquemas etc. (GIL,2002)

Para tanto, a pesquisa classifica-se ainda como, quantitativa, pois, apresenta relação entre variáveis e algumas técnicas estatísticas simples para apresentação dos dados. De acordo com Gil (2002), nos estudos de natureza quantitativa, após o tratamento estatístico dos dados, têm-se, geralmente, tabelas elaboradas manualmente ou com o auxílio de computadores. Com base na análise e na interpretação dessas tabelas é que se procede à redação do trabalho, que, por sua vez, é feita de modo similar ao da pesquisa bibliográfica.

Como fonte primária foram coletados os dados dos referidos municípios no site do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, no Sistema SIGAP-GESTÃO FISCAL. Os demonstrativos ali disponibilizados, são os oficiais publicados pelos municípios. De forma secundária foram realizadas consultas nas leis e normas que regulam o objeto do estudo.

Objetivando organizar os procedimentos da pesquisa, foram seguidos quatro passos, identificar nas normas e na lei especializada os limites para a despesa com pessoal, aplicáveis aos municípios, coletar os dados referentes à Despesa Total com Pessoal e à Receita Corrente Líquida dos municípios do ente estudado, tabular os dados em planilha Excel e, verificar, o comportamento com relação aos limites impostos pela LRF, apresentar os resultados da pesquisa com a utilização de tabelas, textos e gráficos, de forma a ilustrar os valores obtidos e compará-los com a literatura.

⁵ SIGAP, **Sistema de informação para Gestão e Auditoria. TCE-RO**; Acesso em 05 maio 2017 < <http://www.tce.ro.gov.br/portalcaspublicas/>>.

4. ANÁLISE DOS DADOS E RESULTADOS DA PESQUISA

4.1 OBSERVÂNCIA DOS LIMITES LEGAIS

De acordo com a LRF, os municípios devem atender o disposto no art. 20, inciso III, alíneas “a” e “b”, que correspondem ao limite máximo para gastos com pessoal, sendo estes 54% para o executivo e 6% para o legislativo. Nesta seção, são apresentados os dados dos Municípios do Estado de Rondônia que ultrapassaram o limite máximo de gasto com pessoal nos anos de 2014 a 2016. A relação de despesa total com pessoal e a receita corrente líquida pode ser observada conforme demonstra a Tabela 1 a seguir.

TABELA 1: Relação Total de Gastos Poder Executivo e Legislativo dos Municípios que Ultrapassaram os Gastos Município

Município	PERÍODO	RCL	DTLP EXEC. (54%)	DTLP LEG. (6%)	% S/ RCL EXEC.	% S/ RCL LEG.	SOMA
Alto Alegre dos Parecís	2014	25.096.274,04	12.966.708,03	662.241,69	51,67	2,64	54,31
	2015	26.506.238,72	13.573.038,10	811.266,05	51,21	3,06	54,27
	2016	29.239.855,35	16.062.393,14	856.247,88	54,93	2,93	57,86
Alto Paraíso	2014	28.392.416,47	15.140.228,00	896.183,62	53,32	3,16	56,48
	2015	29.475.603,99	15.578.756,99	897.620,01	52,85	3,05	55,90
	2016	31.998.017,57	18.814.581,16	894.805,22	58,80	2,80	61,60
Cacaulândia	2014	17.743.978,84	8.989.032,17	564.645,97	50,66	3,18	53,84
	2015	17.369.918,48	11.438.134,85	652.585,63	65,85	3,76	69,61
	2016	17.868.810,02	9.555.070,49	607.587,46	53,47	3,40	56,87
Candeias do Jamari	2014	41.677.166,24	22.441.410,25	1.056.286,12	53,85	2,53	56,38
	2015	40.072.197,64	26.059.671,57	1.218.157,69	65,03	3,04	68,07
	2016	41.962.413,38	27.450.792,82	1.106.475,82	65,42	2,64	68,06
Costa Marques	2014	23.281.290,16	12.447.867,24	732.335,49	53,47	3,15	56,62
	2015	23.487.101,74	12.460.716,88	723.839,81	53,05	3,08	56,13
	2016	24.973.239,13	15.651.468,72	750.327,88	62,67	3,00	65,67
Município	PERÍODO	RCL	DTLP EXEC. (54%)	DTLP LEG. (6%)	% S/ RCL EXEC.	% S/ RCL LEG.	SOMA
Guajará-Mirim	2014	60.245.102,01	35.974.093,13	1.865.950,14	59,71	3,10	62,81
	2015	64.065.768,71	40.685.428,52	2.188.589,18	63,51	3,42	66,93
	2016	72.574.263,04	44.105.813,21	2.365.767,29	60,77	3,26	64,03
Itapuã do Oeste	2014	21.673.649,97	9.901.266,59	531.862,77	45,68	2,45	48,13
	2015	20.576.470,38	12.189.170,10	607.977,02	59,24	2,95	62,19
	2016	21.521.930,81	12.533.817,08	699.365,48	58,24	3,25	61,49
Machadinho do Oeste	2014	51.224.300,18	25.378.737,56	1.277.257,20	49,54	2,49	52,03
	2015	57.194.968,31	30.580.173,39	1.325.946,61	53,67	2,32	55,99
	2016	56.242.389,14	30.749.626,60	1.470.089,93	54,67	2,61	57,28
	2014	22.135.532,72	11.253.972,63	493.516,13	50,84	2,23	53,07

Ministro Andreazza	2015	19.667.996,78	11.671.354,05	765.737,99	59,34	3,89	63,23
	2016	20.437.967,51	11.805.119,24	739.103,97	57,76	3,62	61,38
Nova Brasilândia do Oeste	2014	36.757.605,33	18.129.309,87	804.836,16	49,32	2,19	51,51
	2015	32.239.827,37	19.980.826,61	854.578,29	61,98	2,65	64,63
	2016	37.218.488,98	19.272.216,75	905.279,31	51,78	2,43	54,21
Presidente Médici	2014	34.254.320,30	17.696.892,28	1.099.351,68	51,66	3,21	54,87
	2015	35.776.031,29	19.273.322,21	1.198.164,72	53,87	3,35	57,22
	2016	35.934.312,18	20.268.347,69	1.272.031,66	56,40	3,54	59,94
Rio Crespo	2014	11.816.655,58	6.373.676,29	494.912,09	53,94	4,19	58,13
	2015	12.326.159,49	6.626.940,97	540.401,12	53,76	4,38	58,14
	2016	13.373.718,46	7.334.955,99	545.807,18	54,85	4,08	58,93
Teixeirópolis	2014	14.012.758,05	6.970.443,16	470.767,66	49,74	3,36	53,10
	2015	12.888.242,17	7.290.791,33	476.836,40	56,57	3,70	60,27
	2016	14.436.534,61	7.491.178,31	485.700,40	51,89	3,36	55,25
Vale do Paraíso	2014	16.831.658,38	9.362.017,10	528.948,83	55,62	3,14	58,76
	2015	16.541.826,52	9.401.042,46	549.950,68	56,83	3,32	60,15
	2016	17.631.944,61	8.948.008,11	550.625,48	50,75	3,12	53,87

FONTE: SIGAP-TCE-RO

Após a análise e tabulação dos dados coletados no SIGAP-Gestão Fiscal do TCE-RO, observou-se que, 14 (quatorze) municípios extrapolaram o limite da despesa com pessoal, estabelecido no art. 20, inciso III, alínea “b”, da LRF. Portanto, foi dada atenção somente a esses referidos municípios. Vale ressaltar, que, no âmbito do Poder Legislativo, nenhum dos municípios ultrapassaram o limite de gasto com pessoal, estabelecido no art. 20, inciso III, alínea “a”, da LRF. Logo, a análise será procedida apenas no âmbito do Poder Executivo.

No ano de 2014 apenas os municípios de Guajará-Mirim e Vale do Paraíso ultrapassaram o limite máximo (54% - cinquenta e quatro por cento), sendo que, Guajará-Mirim, permaneceu acima do limite nos dois anos seguintes analisados, apesar de sua RCL ter aumentado, o gasto com pessoal também se elevou.

Já no ano de 2015, alguns municípios sofreram uma leve queda na sua Receita Corrente Líquida, foram eles: Cacaulândia, Candeias do Jamari, Itapuã do Oeste, Ministro Andreazza, Nova Brasilândia do Oeste, Teixeiraópolis e Vale do Paraíso. Além de reduzir a receita, esses municípios elevaram seus gastos com pessoal, ficando assim, acima do limite máximo (54%).

Este fator de decréscimo da receita destes municípios está diretamente ligado a recente recessão econômica vivida no país, pois, a economia brasileira recuou 3,8% em 2015 comparando com 2014. No Estado de Rondônia a queda foi ainda mais acentuada se comparada com a média nacional, o Estado obteve queda de 4,8% no ano de 2015, 1% maior

que a média nacional, segundo os dados do PIB⁶ (Produto Interno Bruto) divulgados pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).

No exercício de 2016, dez municípios estiveram acima do limite máximo, destes, quatro já haviam extrapolado o limite no exercício anterior (Candeias do Jamari, Guajará-Mirim, Itapuã do Oeste e Ministro Andreazza), logo, não atenderam o estabelecido no art. 23, da LRF.

Ainda no exercício de 2016, os municípios: Alto Alegre dos Parecis, Alto Paraíso, Costa Marques, Machadinho do Oeste, Presidente Médici e Rio Crespo, elevaram seu Gasto com Pessoal e extrapolaram o limite máximo, sendo que, nos exercícios de 2014 e 2015 encontravam-se de acordo com a LRF. No entanto, conforme previsto no art. 23 da LRF, o ente tem dois quadrimestres para eliminar o percentual excedido, e ainda, este prazo poderá ser duplicado, conforme prevê o art. 66, em caso de crescimento real baixo ou negativo do PIB nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres, que é o caso vivenciado nos anos de 2015 e 2016. No exercício de 2016, o Brasil apresentou o PIB⁷ de -3,5 e Rondônia de -1,5.

Além do disposto no art. 20, inciso III, alíneas “a” e “b”, que correspondem ao limite máximo para gastos com pessoal, sendo estes 54% para o executivo e 6% para o legislativo, dentre as prerrogativas de fiscalização, a LRF determina ainda, no seu artigo 59, § 1º, inciso II, o limite de alerta de 90% da DTP/RCL e no artigo 22, § único, o limite prudencial à margem de 95% da DTP/RCL. Para os municípios que atingirem os referidos percentuais são emitidos automaticamente o Termo de Alerta de Responsabilidade Fiscal pelo Tribunal de Contas, (BRASIL, 2000).

Portanto, de acordo com análises dos dados apresentados nos relatórios de Gestão Fiscal no ano de 2014, dezoito municípios (Alvorada do Oeste, Ariquemes, Buritis, Cacaulândia, Cacoal, Castanheiras, Chupinguaia, Colorado do Oeste, Machadinho do Oeste, Ministro Andreazza, Mirante da Serra Nova Brasilândia do Oeste, Ouro Preto do Oeste, Pimenta Bueno, Pimenteiras do Oeste, Porto Velho, Teixerópolis e Theobroma) atingiram o percentual do limite de alerta de 90% do percentual máximo legal e receberam o Termo de Alerta de Responsabilidade Fiscal.

Já no ano de 2015, quatorze municípios ultrapassaram o referido limite (Alto Alegre do Parecis, Ariquemes, Castanheiras, Cerejeiras, Corumbiara, Governador Jorge Teixeira,

⁶ O GLOBO <https://oglobo.globo.com/economia/recessao-faz-economia-de-12-estados-do-df-retroceder-seis-anos-20878713> Acesso em 12 de julho de 2017.

⁷ O GLOBO <https://oglobo.globo.com/economia/recessao-faz-economia-de-12-estados-do-df-retroceder-seis-anos-20878713> Acesso em 12 de julho de 2017.

Nova União, Ouro Preto do Oeste, Pimenta Bueno, Porto Velho, Santa Luzia do Oeste, Seringueiras, Urupá, e Vale do Anari) e receberam o Termo de Alerta de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, no exercício de 2016, foram dezesseis municípios que excederam o limite de alerta (Alta Floresta do Oeste, Alvorada do Oeste, Buritis, Cacoal, Campo Novo de Rondônia, Chupinguaia, Colorado do Oeste, Corumbiara, Cujubim, Mirante da Serra, Monte Negro, Nova União, Ouro Preto do Oeste, Porto Velho, Seringueiras, Vale do Paraíso) e também receberam o Termo de Alerta de Responsabilidade Fiscal.

Com relação ao limite prudencial, no exercício de 2014, quatorze municípios (Alta Floresta do Oeste, Alto Alegre do Parecis, Alto Paraíso, Candeias do Jamari, Costa Marques, Governador Jorge Teixeira, Jaru, Monte Negro, Nova Mamoré, Novo Horizonte do Oeste, Presidente Médici, Primavera de Rondônia, Rio Crespo e Rolim de Moura), estiveram acima do referido limite e Termo de Alerta de Responsabilidade Fiscal.

Já em 2015, vinte municípios receberam o Termo de Alerta de Responsabilidade Fiscal (Alta Floresta do Oeste, Alto Paraíso, Alvorada do Oeste, Buritis, Cacoal, Colorado do Oeste, Costa Marques, Cujubim, Jaru, Machadinho do Oeste, Mirante da Serra, Monte Negro, Nova Mamoré, Novo Horizonte do Oeste, Presidente Médici, Primavera de Rondônia, Rio Crespo, Rolim de Moura, São Miguel do Guaporé, Theobroma).

Por fim, em 2016 dez municípios (Ariquemes, Cacaupônia, Castanheiras, Jaru, Nova Brasilândia do Oeste, Nova Mamoré, Primavera de Rondônia, Rolim de Moura, Santa Luzia do Oeste e Teixeiraópolis) estiveram acima do referido limite e Termo de Alerta de Responsabilidade Fiscal.

4.2 DETALHAMENTO DA RCL E DA DTP DOS MUNICÍPIOS

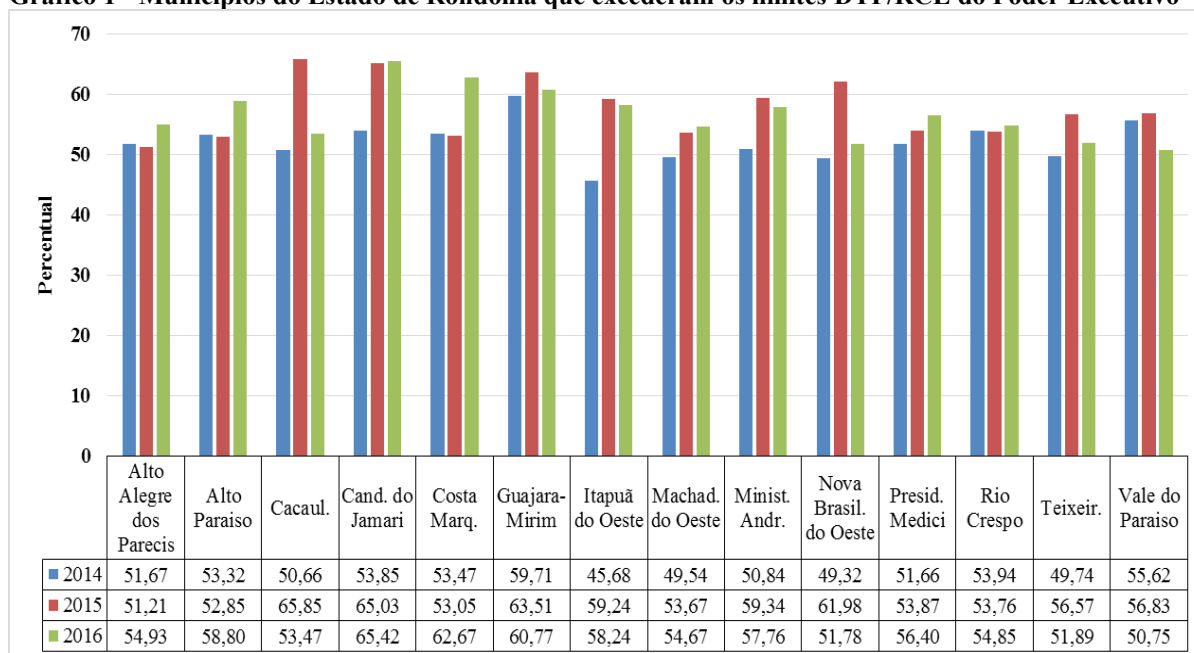
A Lei de Responsabilidade Fiscal define em seu artigo 2º, inciso IV, “Receita corrente líquida como o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes” (BRASIL 2000).

De acordo com entendimento de Zolin, Tomé & Ferreira (2014) por meio da RCL é definido quanto o Município irá arrecadar e identificado os limites reais de gastos do período. Os gastos com o pessoal do setor público municipal estão relacionados com os objetos da despesa corrente envolvendo encargos e a folha de pagamento.

O conceito de despesa com pessoal está estabelecido no art. 18 da LRF como o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência (BRASIL, 2000).

De acordo com as definições mencionadas sobre RCL e DTP, destacaremos os 14 (quatorze) municípios que ultrapassaram o limite máximo de despesa com pessoal, como pode ser observado no Gráfico 1 a seguir.

Gráfico 1 - Municípios do Estado de Rondônia que excederam os limites DTP/RCL do Poder Executivo



Fonte: Dados consolidados pelos autores a partir do Relatório de Gestão Fiscal do TCE/RO

Os percentuais de despesas com pessoal demonstrados no gráfico acima, permite uma análise mais detalhada, com destaques para os municípios de Cacaulândia, Nova Brasilândia do Oeste, Teixeiraópolis e Vale do Paraíso, que, estiveram acima do limite máximo no exercício de 2015 e eliminaram o percentual excedido e retornaram ao limite legal em 2016, atendendo o disposto no art. 23 da LRF.

Os municípios que ultrapassaram o limite máximo, em percentuais menores no período em análise foram Alto Alegre dos Parecis, Machadinho do Oeste e Rio Crespo, apresentando 54,93%, 54,67% e 54,85% respectivamente, ambos no exercício de 2016.

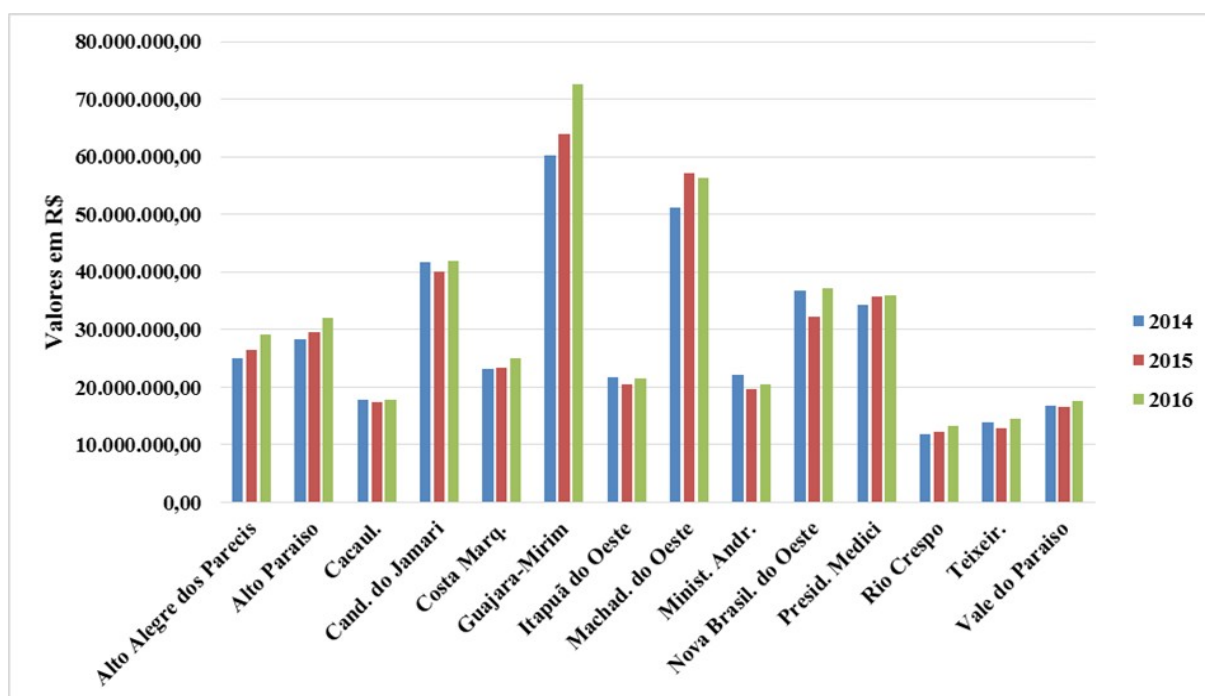
Alto Paraíso, Costa Marques e Presidente Médici, excederam o limite máximo apenas no exercício de 2016, ao atingir 58,80%, 62,67% e 56,40% respectivamente. O município de

Alto Paraíso apresentou um aumento de 5,95% com relação a 2015, Costa Marques foi o que apresentou o maior aumento, 9,62%, também com relação a 2015 e por último, Presidente Médici, o que apresentou o menor aumento com relação a 2015, sendo este de apenas 2,53%.

O município de Guajará-Mirim, foi o único que esteve acima do limite máximo estabelecido na LRF nos três exercícios analisados. Onde apresentou seu maior percentual de 63,51% em 2015 e o menor em 2014, sendo este de 59,71%.

A seguir, analisaremos o comportamento da RCL dos municípios que ultrapassaram o limite máximo de despesa com pessoal.

Gráfico 2 - Comportamento da RCL dos municípios que ultrapassaram o limite máximo de despesa com pessoal



Fonte: Dados consolidados pelos autores a partir do Relatório de Gestão Fiscal do TCE/RO

Com relação ao comportamento da RCL dos municípios demonstrados acima, apenas Itapuã do Oeste e Ministro Andreazza tiveram as suas maiores receitas no exercício de 2014. Já em 2015, Machadinho do Oeste foi o único que apresentou sua maior RCL, nos períodos em análise. Os demais municípios apresentaram suas maiores RCL no exercício de 2016.

Destaques para os municípios Alto Alegre dos Parecís, Alto Paraíso, Costa Marques, Presidente Médici e Rio Crespo, que tiveram suas Receitas elevadas no período em análise, e apresentaram, crescimento na DTP, estando acima o limite máximo no exercício de 2016, onde foi o ano em que teve também suas maiores RCL.

O município de Guajará-Mirim, obteve um crescimento considerável em sua RCL, saltando da casa dos 60 milhões, para a casa dos 70 milhões entre 2014 e 2016, tendo em vista esse crescimento, o ente também elevou seus gastos e foi único com o descumprimento acima do limite máximo em todos os períodos estudados.

4.3 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Após realizada a análise dos dados, restou entendido que, dos 52 municípios, quatorze descumpriram o que determina a LRF no período em estudo, sendo que, no exercício de 2014 foram Guajará-Mirim e Vale do Paraíso, com destaque para Guajará-Mirim que descumpriu nos três anos analisados.

Já no exercício de 2015, oito municípios excederam o limite máximo de gasto com pessoal, são eles: Cacaulândia, Candeias do Jamari, Guajará-Mirim, Itapuã do Oeste, Ministro Andreazza, Nova Brasilândia do Oeste, Teixeiraópolis e Vale do Paraíso. Destacando-se os municípios de Cacaulândia, Nova Brasilândia do Oeste, Teixeiraópolis e Vale do Paraíso, que, no exercício de 2016, eliminaram o percentual excedido e retornam ao limite legal, conforme determina o art. 23 da LRF.

Por fim, no exercício de 2016, os municípios de Candeias do Jamari, Guajará-Mirim, Itapuã do Oeste e Ministro Andreazza, permaneceram com o gasto com pessoal acima do limite legal, logo, não atendeu ao art. 23 da LRF. Alto Alegre dos Parecis, Alto Paraíso, Costa Marques, Machadinho do Oeste, Presidente Médici e Rio Crespo, estavam de acordo com o limite legal nos exercícios de 2014 e 2015, e, excederam o limite máximo em 2016, totalizando dez municípios em desacordo com o artigo 20, inciso III, alínea “b” da LRF no último ano de análise da presente pesquisa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo conseguiu atingir quase completamente o seu objeto de “evidenciar se houve cumprimento dos limites para as despesas com pessoal, estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), nos municípios do Estado de Rondônia nos anos de 2014 a 2016”. Apenas os dados referentes ao ano de 2016 de três municípios (Ariquemes, São Miguel do Guaporé e Theobroma) não foram encaminhados ao TCE-RO. Após a coleta e análise dos dados, foi possível observar o comportamento de sua receita corrente líquida, bem

como de suas despesas totais com pessoal nos municípios do Estado de Rondônia e identificar o comportamento dos gastos frente aos limites de alerta e limites prudenciais. Além de analisar os eventuais descumprimentos da Lei nº 101/2000. Os resultados estão sintetizados a seguir.

Dos 52 municípios do poder executivo no Estado de Rondônia, quatorze ultrapassaram o limite máximo (LM) nos períodos em análise. Guajará Mirim foi o único que permaneceu acima do LM nos três períodos. Destaque-se os municípios de Cacaulândia, Nova Brasilândia do Oeste, Teixerópolis e Vale do Paraíso, que, estiveram acima do limite máximo no exercício de 2015 e eliminaram o percentual excedido e retornaram ao limite legal em 2016, atendendo o disposto no art. 23 da LRF.

Quanto ao comportamento da RCL, dos municípios que ultrapassaram o limite legal com gastos de pessoal, apenas os municípios de Itapuã do Oeste e Ministro Andreazza tiveram as suas maiores receitas no exercício de 2014. Já em 2015, Machadinho do Oeste que apresentou sua maior RCL, dos períodos em análise. Os demais municípios apresentaram suas maiores RCL no exercício de 2016.

No último exercício em análise, os municípios de Candeias do Jamari, Guajará-Mirim, Itapuã do Oeste e Ministro Andreazza, permaneceram com o gasto com pessoal acima do limite legal, logo, não atendeu ao art. 23 da LRF. Alto Alegre dos Parecis, Alto Paraíso, Costa Marques, Machadinho do Oeste, Presidente Médici e Rio Crespo, estavam de acordo com o limite legal nos exercícios de 2014 e 2015, e, excederam o limite máximo em 2016, totalizando dez municípios em desacordo com o artigo 20, inciso III, alínea “b” da LRF.

No período analisado, os municípios que cumpriram integralmente os limites impostos pela LRF para gasto com pessoal foram: Cabixi, Espigão do Oeste, Ji-Paraná, Parecis, São Felipe do Oeste, São Francisco do Guaporé e Vilhena.

No que tange aos Poderes Legislativos municipais, nenhum ultrapassou os limites de alerta, limite Prudencial ou limite máximo conforme disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Deve-se destacar que, as conclusões alcançadas nesta pesquisa não se estendem aos anos anteriores e posteriores aos aqui analisados. Da mesma forma, vale lembrar que esta pesquisa apresentou uma limitação em relação aos valores de despesa com pessoal praticados por alguns municípios no ano de 2016, devido ao fato de os valores não estarem disponíveis na fonte desta pesquisa.

As sugestões para pesquisas futuras é a continuidade à pesquisa no Estado de Rondônia, ampliando a série histórica com anos posteriores e anteriores.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Crise, Estado e Economia Brasileira**, ed. AGIR, 2013.

ANDRADE, N. A. **Contabilidade pública na gestão municipal**. 3ª edição. São Paulo: Atlas, 2007.

BRASIL. Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm. Acesso em: dez. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 11 Jul 2017.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas volta das 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 11 Jul 2017.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de Novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em 11 Jul 2017.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania: A reforma gerencial brasileira**. ENAP, 1998.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. ENAP, 2001.

CAMPAGNONI, Mariana. NETO, Orion Augusto Platt. **A observância dos limites para Despesas com Pessoal entre Poderes e órgãos da União no Período de 2000 a 2013**. 5º Congresso UFSC. Controladoria & Finanças Iniciação Científica em Contabilidade. 2014.

COBRA, Harley Fabiany Junqueira. Revista TCEMG, **As Auditorias Operacionais como Mecanismos de Controle dos Tribunais de Contas** out. |nov. dez. 2014. p. 19-20 DOUTRINA.

FERNANDES. Jorge Ulysses Jacoby. **“Os limites do poder fiscalizador do Tribunal de Contas do Estado,”** Revista de informação Legislativa, Brasília a. 36 n. 142 abr./jun. 1999. Gil, Antônio Carlos, 1946- **Como elaborar projetos de pesquisa**/Antônio Carlos Gil. - 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

FIORAVANTE, Dea Guerra. PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. VIEIRA, Roberta da Silva. **Lei de Responsabilidade Fiscal e Finanças Públicas Municipais: Impactos sobre Despesas com Pessoal e Endividamento.** IPEA. Brasília, outubro de 2006.

GADELHA, Sérgio Ricardo de B. **Análise dos Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a Despesa de Pessoal e a Receita Tributária nos Municípios Brasileiros: um Estudo com Modelo *probit* Aplicado a Dados em Painel.** Revista Brasileira economia. de empresas. 2011; 11(1): 65-77. Editora Universa.

GIUBERT, Ana Carolina. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Efeitos sobre o Gasto com Pessoal dos Municípios Brasileiros.** CCJE/UFES.

KOHAMA, Hélio. **Contabilidade pública: teoria e prática.** 9. ed. São Paulo: Atlas, 2003

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica** 1 Marina de Andrade Marconi, Eva Maria Lakatos. - 5. ed. - São Paulo: Atlas 2003.

LOURENÇO, Renato Eduardo; **A Lei de Responsabilidade Fiscal: um estudo sobre transparência a partir da realidade de duas gestões de uma Prefeitura do Interior do Estado de São Paulo;** Revista InterAtividade, Andradina, SP, v.1, n. 2, 2º sem. 2013.

PIRES, Adrielle Lúcia; NETO, Orion Augusto Platt. **Observância dos Limites para a Despesa com Pessoal no Estado de Mato Grosso do Sul entre os Anos de 2000 a 2014.** RAGC, v.4, n.14, p.37-52 /2016.

PRATTES, CLEBER DE OLIVEIRA. **A Observância dos Limites da LRF para Despesas Com Pessoal e Dos Limites Constitucionais para Aplicações em Educação e em Saúde no Município de Jacuizinho – RS nos Anos de 2009 a 2012.** Monografia Bacharel em Ciências Contábeis, e aprovada em sua forma final pelo Curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Catarina. 2015.

REIS, Carlos Augusto. POSTIGLIONE, Karla Silva Reis. **Análise do Comportamento das Despesas com Pessoal do Estado de Rondônia com o Advento da Lei de Responsabilidade Fiscal.** SABER CIENTÍFICO Porto Velho, 2 (1): 15 - 27, jan./jun.,2009.

RONDÔNIA. Decreto-Lei n. 47, de 31 de janeiro de 1983. **Institui o Tribunal de Contas do Estado, e dá outras providências.** Disponível em: <ditel.casacivil.ro.gov.br/cotel/Livros/Files/DL47.doc> Acesso em 11 Maio 2017.

SENA, Ludiany Barbosa. ROGERS, Pablo. **Análise Agregada dos Municípios Mineiros de Grande Porte Quanto à Adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).** XIV Congresso Brasileiro de Custos – João Pessoa - PB, Brasil, 05 de dezembro a 07 de dezembro de 2007.

SILVA Rodrigues, Juliana & VASCONCELOS de Alcântara, Julianna. **A competência dos Tribunais de Contas estaduais acerca do julgamento das contas dos prefeitos que exercem a função de ordenadores de despesa.** Revista Controle TCE-CE, 2015.

WILGES, Ilmo José. **Finanças públicas: orçamento e direito financeiro.** Editora AGE Ltda., 2006.

TEIXEIRA, Aridelmo Campanharo; CAMPANHARO, Arilton Teixeira *et al.* **O Impacto *ex-post* da Lei De Responsabilidade Fiscal N°. 101/2000 nas Finanças dos Estados Brasileiros.** FUCAPE, 2005.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZOLIN, C. F., TOMÉ, F. F., FERREIRA, J. L. D; **Gastos com pessoal na gestão pública municipal: um estudo aplicado ao estado do Paraná;** IX EPCT – Encontro de Produção Científica e Tecnológica Campo Mourão, UNESPAR- PR Outubro de 2014.