

Lei de Responsabilidade Fiscal: Observância dos Limites de Gastos com Pessoal no Poder Executivo dos Estados da Região Nordeste de 2013 a 2015, Período de Início da Recessão Econômica Brasileira

Fiscal Responsibility Law: Observance of the Limits of Personnel Expenses in the Executive Branch of the States of the Northeast in the Years from 2013 to 2015, the Beginning of the Brazilian Economic Recession

Juliana Almeida Costa¹
Wescley Soares Silva²

RESUMO

Considerando a representatividade dos gastos com pessoal nos orçamentos dos entes públicos, bem como o início de período de recessão econômica e consequente crise fiscal vivenciada pelo país, este estudo tem como objetivo analisar o cumprimento dos limites de gastos com pessoal no Poder Executivo dos estados

¹ Pós-Graduada (lato sensu) em Contabilidade Pública e Lei de Responsabilidade Fiscal, pela Universidade Candido Mendes (UCAM). Graduada em Ciências Contábeis, pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Técnica em Contabilidade do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE). E-mail: almeidac.ju@gmail.com

² Mestrando em Economia do Setor Público, pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Especialista em Gestão Pública Municipal, pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro – Brasileira (UNILAB). Graduado em Ciências Contábeis, pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Auditor de Controle Interno da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará (CGE). E-mail: wescleyssilva@gmail.com

da região Nordeste à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal, no período de 2013 a 2015. Para tanto, realizou-se uma análise descritiva, com abordagem qualitativa dos dados. A coleta de dados foi realizada com base nos Relatórios de Gestão Fiscal do último quadrimestre do exercício. Os resultados demonstraram que: (i) o declínio do Produto Interno Bruto influenciou negativamente a Receita Corrente Líquida entre 2014 e 2015, reduzindo a base de cálculo para apuração dos índices estaduais; (ii) a despesa total com pessoal cresceu em percentuais maiores que a Receita Corrente Líquida, entre 2013 e 2014, já entre 2014 e 2015 a Receita Corrente Líquida diminuiu em patamares maiores do que os dispêndios com pessoal, corroborando o aumento dos índices; (iii) a maioria dos estados obedeceu ao limite máximo fixado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive no período de redução da Receita Corrente Líquida. Contudo, apresentaram dificuldades quanto à obediência ao limite de alerta e ao prudencial. Conclui-se que a observância aos limites de gastos com pessoal estipulados pela Lei de Responsabilidade Fiscal para o Executivo estadual é prejudicada em períodos de menor arrecadação.

Palavras-Chave: Gastos com pessoal. Lei de Responsabilidade Fiscal. Poder Executivo. Recessão econômica. Receita Corrente Líquida.

ABSTRACT

Considering the representativeness of personnel expenditures in the budgets of public entities, as well as the beginning of the period of economic recession and the consequent fiscal crisis experienced by the country, this study aims to analyze compliance with the limits of personnel expenses in the Executive Branch of the states of the Northeast region based on the Fiscal Responsibility Law, in the period from 2013 to 2015. For this purpose, a descriptive analysis was conducted, with a qualitati-

ve approach to the data. Data collection was carried out based on the Fiscal Management Reports of the last four months of the year. The results showed that: (i) the decline of the Gross Domestic Product negatively influenced the Net Current Revenue between 2014 and 2015, reducing the calculation basis for the state indices; (ii) total staff expenditure increased by more than Net Current Revenue, between 2013 and 2014, and between 2014 and 2015, Net Current Revenue decreased by more than personnel expenses, corroborating the increase in indices; (iii) most of the states obeyed the maximum limit set by the Fiscal Responsibility Law, including in the reduction period of the Net Current Revenue. However, they presented difficulties in complying with the alert and prudential limits. It is concluded that compliance with the limits of personnel expenses stipulated by the Fiscal Responsibility Law for the state government is impaired in periods of lower collection.

Keywords: Personnel Expenses. Fiscal Responsibility Law. Executive Branch. Economic Recession. Net Current Income.

1 INTRODUÇÃO

Os gastos do setor público vêm sendo motivo de constantes preocupações por parte dos governos e da sociedade, especialmente as despesas com pessoal, pois representam parcela significativa nos orçamentos públicos.

Nesse cenário, almeja-se maior eficiência e eficácia na gestão pública, com o objetivo de tornar o Estado mais produtivo e eficiente, controlando os gastos e conferindo maior transparência na aplicação dos recursos públicos (MARTINS; MARQUES, 2013).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), promulgada em 2000, trouxe inovação nos padrões de gestão na administração pública, forçando o combate de costumes antes praticados na sociedade como o nepotismo e outras práticas corruptas adotadas de forma indiscriminadas (VESELY, 2011).

Essa normativa tem como princípios básicos o controle, o planejamento, a responsabilização e a transparência. Princípios estes que exigem do gestor público uma administração pública pautada na eficiência da prestação dos serviços públicos. Segundo Pelegrini (2013), a LRF procurou sanar as deficiências no controle das contas públicas, baseando-se na responsabilidade com os gastos públicos, definida como gestão fiscal.

Nesse contexto, a LRF estabeleceu regras, limites e controles para uma ação planejada, preventiva e transparente tanto no que diz respeito à instituição, arrecadação e renúncia de receitas como na geração de despesas e endividamento público, nos três níveis de governos.

Uma das obrigações trazidas pela lei foi o controle dos gastos com pessoal, sendo estabelecidos limites em relação à Receita Corrente Líquida, de cada ente político, e seus respectivos Poderes.

De acordo com Mendes (2015), há uma constante preocupação que excessivos gastos com pessoal possam comprometer toda a receita, prejudicando o atendimento de outras demandas como saúde e educação. Para Gadelha (2011), as despesas com pessoal, dada sua elevada rigidez, tendem a se manterem constantes ou crescentes, enquanto o fluxo das receitas é afetado pelo ciclo econômico.

No Brasil, um dos indicadores econômicos utilizados é o Produto Interno Bruto (PIB), o qual consiste na soma de todos

os bens e serviços produzidos no país. De acordo com os dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o PIB cresceu 2,7% em 2013, ficou estagnado em 2014 com ligeira expansão de 0,01% e declinou 3,8% em 2015, indicando um cenário de retração econômica.

Considerando que os gastos com pessoal são representativos no total da despesa pública e que em períodos de crise econômica os recursos são mais restritos, este estudo parte do seguinte questionamento: o Poder Executivo dos estados da região Nordeste cumpriu os limites de gastos com pessoal previstos nos termos da LRF no período de 2013 a 2015? Para tanto, foram analisados os Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao último quadrimestre do período de 2013 a 2015, dos estados da região Nordeste, especificamente: Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia.

Este estudo se justifica pelo cenário de recessão econômica vivenciada pelo país, que vem gerando desequilíbrio nas contas públicas em vários estados da federação, por exemplo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, tendo como consequência a falta de recursos para honrar compromissos decorrentes da folha de pagamento de pessoal.

Cabe destacar que este estudo foi aplicado ao Poder Executivo dos estados do Nordeste, haja vista esse poder ser detentor da maior parcela do orçamento e da despesa com pessoal. Por sua vez, a região Nordeste detém o maior número de estados da federação, com relevante participação no PIB nacional. Além disso, os pesquisadores são residentes da região objeto do estudo, o que instiga estudar o contexto regional onde estão inseridos de modo a contribuir para um maior conhecimento da realidade local.

Dessa forma, a estrutura do artigo consiste, inicialmente, em uma revisão da literatura que retrata o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como a abordagem das despesas de pessoal na LRF. Na sequência, descreve-se a metodologia e os resultados da pesquisa. Por fim, são expostas as conclusões, as limitações da pesquisa, assim como sugestões para pesquisas futuras.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Advento da Lei de Responsabilidade Fiscal

A Constituição Federal de 1988 trouxe avanços no que tange às finanças públicas, no Brasil, como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e regras rígidas na contratação de operações de crédito. Também estabeleceu a obrigatoriedade da edição de lei complementar para tratar das finanças públicas no país (VESELY, 2011).

Até então o Brasil carecia de maior fiscalização e controle preventivo mais eficiente e eficaz das contas públicas. Era comum verificar o emprego de recursos públicos sem responsabilidade dos gestores, que administravam a coisa pública como se fosse seu próprio patrimônio. Além disso, a sociedade tinha déficits elevados, dívida pública crescente, renegociações recorrentes de dívidas com a União e instabilidade econômica avassaladora, os investidores questionavam a capacidade de o Brasil honrar suas dívidas, o que afetava fortemente a entrada de capital externo (VESELY, 2011).

Contudo, somente após mais de uma década foi editada a

Lei Complementar 101/2000 que trata sobre finanças públicas, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Sua promulgação ocorreu seguida ao episódio da crise de endividamento dos estados brasileiros, que culminou, em 1997, no refinanciamento das dívidas de 25 estados da federação pelo Governo Federal. Nesse período, além dos recorrentes déficits, os estados apresentavam um histórico de gastos com pessoal bastante elevado, equivalendo em média a 79,1% da receita corrente líquida em 1995 e 65,4% em 1996 (GIUBERTI, 2005).

Conforme exposto por Mendes (2005), a LRF é considerada por diversos estudiosos como marco no tocante às finanças públicas, pois vem disciplinar a responsabilidade na gestão dos recursos públicos nos três poderes e em todos os entes do governo, isto é, na União, nos Estados e nos Municípios. Já na concepção de Silva (2001), a LRF representa uma ferramenta eficaz no auxílio à gestão dos recursos públicos, haja vista consubstanciar-se em regras claras e precisas, as quais deverão ser aplicadas por todos os gestores de recursos públicos. E Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006) complementam que um dos principais objetivos da LRF é o controle de gastos e endividamento excessivo por parte dos governos subnacionais, isto é, dos estados e municípios.

Dentre as questões abordadas pela LRF, os limites de gastos com pessoal é um dos mais representativos na análise dos gastos públicos, e atua diretamente no sentido de conter déficits e acumulação de dívidas (ROGERS; SENA, 2007). Dessa forma, a seguir, é realizada uma análise dos dispositivos da LRF no tocante às despesas com pessoal.

2.2 Despesas com pessoal na LRF

De acordo com o disposto no artigo 18 da LRF, o valor total do gasto com pessoal é composto por:

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.

Tendo em vista a representatividade desses gastos, a Lei fixou limites gerais e específicos para as despesas com pessoal, isto é, limites de gastos para o ente federativo como um todo. Giuberti (2005) destaca que a imposição de limites para os gastos com pessoal está atrelada ao fato deste ser o item de despesa corrente mais significativo e apresentar um histórico elevado por um extenso período, principalmente no caso dos estados brasileiros. Nunes (2002), por sua vez, afirma que a definição de limites para os gastos com pessoal deve-se primordialmente a necessidade de manter o setor público com os recursos necessários ao atendimento das demandas sociais, bem como para a manutenção de suas atividades.

Nesse cenário, as despesas com pessoal, por esfera de governo, não devem ultrapassar os limites impostos pela LRF, sendo 50% da receita corrente líquida (RCL) para União e 60% da RCL para Estados e Municípios, conforme exposto na Tabela 1.

Tabela 1: Limites da LRF com gastos de pessoal por esfera de governo.

Esfera de governo	% da RCL
União	50%
Estado	60%
Município	60%

Fonte: Elaboração dos autores, com base na LRF.

Para o cálculo dos limites da LRF referente aos gastos com pessoal, faz-se necessário a compreensão do conceito de Receita Corrente Líquida, o qual consiste na soma das receitas tributárias, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, sendo deduzidas nos estados as parcelas entregues aos municípios por determinação constitucional, assim como a contribuição dos servidores públicos para o custeio de seu sistema de previdência e assistência social, e as receitas provenientes da compensação financeira entre os diversos regimes de Previdência (BRASIL, 2000).

Conforme Alves, Freitas e Oliveira (2015), de forma simples a RCL representa os recursos arrecadados livres disponíveis para aplicação em diversas ações governamentais pelos gestores públicos.

Na esfera estadual, objeto deste estudo, o limite de 60% da RCL é partilhado entre o Poder Executivo, o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado, o Poder Judiciário e o Ministério Público, conforme ilustrado na Tabela 2. Ressalta-se que nos estados que possuem Tribunal de Contas dos Municípios, o limite do Poder Executivo será reduzido em 0,4% e o limite do Poder Legislativo será acrescido no mesmo percentual.

Tabela 2: Limites da LRF com gastos de pessoal na esfera estadual.

Poder	% da RCL
Poder Executivo	49%
Poder Legislativo (incluído o Tribunal de Contas do Estado)	3%
Poder Judiciário	6%
Ministério Público	2%
Limite Total – Esfera Estadual	60%

Fonte: Elaborado pelos autores, com base na LRF.

Observação: Nos estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, o percentual do Executivo será de 48,6% e do Legislativo será de 3,4%.

Dalmonech, Teixeira e Sant’Anna (2011) discorrem que ao estabelecer o limite máximo imposto para as despesas líquidas com pessoal do Poder Executivo, a LRF não considerou o fato de os estados brasileiros serem heterogêneos. Para os autores, a lei segregou os estados em dois grupos: um grupo penalizado composto pelos estados de maior crescimento econômico ao qual foi estabelecida a redução das despesas com pessoal; e outro grupo não penalizado formado pelos estados com menor crescimento econômico, ao qual foi permitido gastar acima do que realmente necessitam.

A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos para as despesas com pessoal é efetuada ao final de cada quadrimestre. A LRF estipula que compete aos Tribunais de Contas verificar o cálculo dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder ou órgão e alertá-los quando observar que o montante da despesa total com pessoal ultrapassar 90% do limite.

Considerando que os gastos de pessoal são de difícil re-

dução devido à sua rigidez, no intuito de não exceder o limite máximo definido, a LRF estabelece ainda limite prudencial de 95%. Se a despesa total com pessoal ultrapassar o limite prudencial, os gastos com pessoal passam a sofrer restrições no sentido de evitar exceder o limite geral, mais especificamente: vedação de concessão de vantagens e reajustes que configurem aumento real; criação de cargos, empregos e funções; alteração de estrutura de carreira que proporcione aumento da despesa; provimento de cargos públicos; e contratação de horas extras (CORBARI, 2008).

A Tabela 3 demonstra o limite de alerta e o limite prudencial em termos percentuais, para o Poder Executivo Estadual, foco deste estudo:

Tabela 3: Limites de alerta e prudencial.

Poder Executivo Estadual	% da RCL
Limite de alerta	44,10%
Limite prudencial	46,55%
Limite máximo	49%

Fonte: Elaborado pelos autores, com base na LRF.

Observação: Nos estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, o limite de alerta será de 43,74%, o limite prudencial será de 46,17% e o limite máximo será de 48,6%.

Caso os estados ultrapassem o valor estabelecido, compete ao gestor tomar providências para enquadrar sua folha de pagamento nos parâmetros da LRF, uma vez que o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres subsequentes, sendo pelo menos um terço no primeiro (BRASIL, 2000).

Para tanto, deverá reduzir em pelo menos 20% as despesas com cargos comissionados e funções de confiança, exoneração de servidores não estáveis e, se necessário, exoneração de servidor estável, consoante o disposto nos parágrafos 3º e 4º da CF/88.

Por fim, cabe salientar que não alcançada a redução no prazo estabelecido e enquanto perdurar o excesso o ente não poderá: receber transferências voluntárias, ressalvadas as destinadas à saúde, à educação e à assistência social; obter garantia direta ou indireta do outro ente; e contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal, conforme dispõem o artigo 23, § 3º, e o artigo 25, § 3º, ambos da referida lei fiscal.

3 METODOLOGIA

O delineamento desta pesquisa se deu em função do objetivo, da abordagem do problema e dos procedimentos. Este estudo se enquadra como pesquisa descritiva quanto aos objetivos, na medida em que visa identificar e obter informações sobre as características de um problema específico (COLLIS; HUSSEY, 2005), mais especificamente a observância aos limites de gastos com pessoal à luz da LRF pelo Poder Executivo dos estados da região Nordeste.

Quanto à abordagem, a pesquisa se caracteriza como qualitativa, pois não utiliza instrumento estatístico na análise dos dados, o pesquisador é o instrumento chave na coleta direta dos dados (ZANELLA, 2012 apud RICHARDSON et al., 2007).

No que tange aos procedimentos adotou-se a pesquisa

documental e a pesquisa bibliográfica. Documental por utilizar dados e materiais não editados (MARTINS; THEÓPHILO, 2009) e bibliográfica por utilizar materiais já elaborados como livros, revistas, trabalhos científicos (GIL, 2010).

Dessa forma, este estudo utilizou no seu desenvolvimento a pesquisa bibliográfica para levantamento de livros e trabalhos científicos que tratam sobre o mesmo tema da pesquisa; e a pesquisa documental para levantamento dos normativos que tratam sobre finanças públicas no Brasil, especialmente no que se refere aos gastos de pessoal, bem como consulta aos Relatórios de Gestão Fiscal.

A população do estudo reúne os nove estados integrantes da região Nordeste, mais especificamente: Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia. Foi considerada a região Nordeste, em virtude de ser a região do Brasil que possui o maior número de estados, assim como abrange um quarto da população nacional, conforme o Censo de 2010. Destaca-se também que o PIB da região representou 13,5% do PIB nacional em 2013, segundo o IBGE. Ademais, diante do contexto de retração econômica do país, verificada principalmente no período entre 2014 e 2015, faz-se necessário analisar seus reflexos a nível regional, haja vista os distintos aspectos econômicos das regiões brasileiras.

A escolha do Poder Executivo se deu por ser o poder responsável pela arrecadação dos tributos e execução das políticas públicas, além de ser o detentor da maior parte do orçamento, apresentando, portanto, o maior percentual dos gastos com pessoal da administração pública (MENDES, 2015).

A pesquisa foi realizada por meio de consulta aos Portais de Transparência e nas páginas das Secretarias da Fazenda na

internet no âmbito do Poder Executivo dos estados do Nordeste, utilizando os Relatórios de Gestão Fiscal do último quadrimestre do período de 2013 a 2015, para coleta dos dados sobre a RCL, dos gastos de pessoal e o cumprimento a seu limite. Os dados foram coletados no período de agosto de 2016.

Foram utilizados os Relatórios de Gestão Fiscal do último quadrimestre, pois englobam as despesas com pessoal relativas a todo o exercício, isto é, de janeiro a dezembro. Conforme expõem Diniz et al. (2004), a apuração dos gastos com pessoal será efetuada quadrimestralmente, consignando a despesa do mês de referência com as dos onze meses anteriores. Após apurada a despesa, ela será dividida pela receita corrente líquida contabilizada no mesmo período. Dessa relação se obterá o índice percentual a ser empregado para o confronto com os limites impostos pela LRF.

Para análise do comportamento real da receita corrente líquida e dos gastos com pessoal no período em análise, foi realizada a correção monetária dos valores por intermédio do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), o qual registra as variações de preços de matérias-primas da agropecuária e indústria, de produtos intermediários e de bens e serviços finais, considerando o primeiro e o último dia do mês de referência. O IGP-DI representa uma medida síntese da inflação nacional, sendo diretamente empregado no cálculo do PIB e das contas nacionais em geral (FGV, 2014).

Para tanto, os valores de 2013 e 2014 foram corrigidos para 2015, com base no IGP-DI acumulado do exercício. Dessa forma, permite-se a análise tanto nominal quanto real do comportamento das variáveis analisadas. A Tabela 4 apresenta os valores acumulados do IGP-DI acumulados para os exercícios

de 2014 e 2015.

Tabela 4: IGP-DI acumulado anual.

Exercício	IGP-DI acumulado anual
2015	10,67
2014	3,77

Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados da FGV (2016).

Ressalta-se ainda a utilização do software Microsoft Office Excel para o auxílio do tratamento dos dados, proporcionando a melhor análise no uso de tabelas e gráficos.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Inicialmente, analisou-se o comportamento da RCL no período de 2013 a 2015, uma vez que esta é o parâmetro estipulado pela LRF para limitar os gastos com pessoal. A Tabela 5 apresenta os valores nominais e reais da RCL, assim como a variação nominal e real por estado da região Nordeste e por exercício financeiro.

Tabela 5: Evolução da RCL dos estados da região Nordeste, no período de 2013 a 2015.
Em milhões de reais.

Estado	Receita Corrente Líquida									
	Valor nominal		Variação nominal (%)		Valor real		Variação real (%)			
	2013	2014	2013/2014	2014/2015	2013	2014	2013/2014	2014/2015		
Alagoas	5.465	5.970	9,23%	6,01%	6.278	6.607	5,25%	4,22%		
Bahia	23.081	25.871	12,09%	5,17%	26.511	28.633	8,00%	4,98%		
Ceará	13.380	14.395	7,59%	5,43%	15.369	15.932	3,67%	4,74%		
Maranhão	9.139	10.153	11,09%	5,51%	10.498	11.237	7,05%	4,67%		
Paraíba	6.775	7.400	9,22%	2,84%	7.782	8.190	5,24%	7,08%		
Pernambuco	17.174	18.475	7,58%	6,35%	19.727	20.448	3,66%	3,91%		
Piauí	5.785	6.202	7,20%	6,43%	6.645	6.864	3,29%	3,84%		
Rio Grande do Norte	7.276	7.802	7,23%	2,50%	8.357	8.635	3,32%	7,39%		
Sergipe	5.524	5.982	8,29%	6,20%	6.345	6.621	4,35%	4,05%		

Fonte: Dados da pesquisa.

Observou-se que no período de 2013 a 2014, todos os estados do Nordeste apresentaram crescimento tanto nominal quanto real da RCL. Já no período de 2014 a 2015, constatou-se que os estados, de modo geral, apresentaram crescimento nominal da RCL, contudo isso não se refletiu em aumento real da receita.

Depreende-se, portanto, que a estagnação do PIB brasileiro, em 2014, e o declínio de 3,8% do PIB, em 2015, repercutiram negativamente na RCL dos estados nordestinos, reduzindo a base de cálculo para apuração dos índices de gastos com pessoal.

Posteriormente, realizou-se a análise da evolução da despesa total com pessoal no que se refere ao Poder Executivo. A Tabela 6 evidencia os valores nominais e reais das despesas com pessoal do Executivo, bem como a variação nominal e real por estado do Nordeste e por exercício financeiro.

Tabela 6: Evolução da despesa total com pessoal do Poder Executivo dos estados da região Nordeste, no período de 2013 a 2015.
Em milhões de reais.

Estado	Despesa Total com Pessoal										
	Valor nominal			Variação nominal (%)		Valor real			Variação real (%)		
	2013	2014	2015	2013/2014	2014/2015	2013	2014	2015	2013/2014	2014/2015	
Alagoas	2.608	2.968	3.060	13,81%	3,11%	2.995	3.285	3.060	9,66%	-6,84%	
Bahia	10.465	11.765	12.953	12,42%	10,10%	12.021	13.021	12.953	8,32%	-0,53%	
Ceará	5.825	6.166	6.971	5,87%	13,05%	6.690	6.825	6.971	2,01%	2,14%	
Maranhão	3.587	3.930	4.593	9,55%	16,87%	4.120	4.349	4.593	5,56%	5,60%	
Paraíba	3.200	3.648	3.876	14,01%	6,25%	3.675	4.038	3.876	9,86%	-4,00%	
Pernambuco	7.712	8.543	9.076	10,77%	6,24%	8.858	9.455	9.076	6,74%	-4,01%	
Piauí	2.757	2.738	2.818	-0,67%	2,92%	3.167	3.031	2.818	-4,29%	-7,02%	
Rio Grande do Norte	3.555	4.166	4.201	17,19%	0,83%	4.084	4.611	4.201	12,92%	-8,90%	
Sergipe	2.692	2.872	3.038	6,66%	5,79%	3.092	3.178	3.038	2,78%	-4,42%	

Fonte: Dados da pesquisa.

Verificou-se que de 2013 a 2014 os estados aumentaram tanto de forma nominal quanto real seus dispêndios com pessoal, a exceção do estado do Piauí que apresentou uma retração real de 4,29%. Destaca-se que os estados de Alagoas, Bahia, Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Norte elevaram seus gastos na referida rubrica em proporções maiores que a evolução da RCL no período.

No período compreendido entre 2014 e 2015, todos os estados da região exibiram crescimento nominal dos gastos com folha de pessoal. Todavia, somente Ceará e Maranhão apresentaram aumento real dessa despesa, 2,14 e 5,60%, respectivamente.

A Tabela 7 demonstra os percentuais das despesas com pessoal em relação à RCL do Poder Executivo dos estados do Nordeste, destacando os estados que ultrapassaram os limites estipulados pela LRF.

Tabela 7: Gastos com pessoal do Poder Executivo dos estados do Nordeste.

Estado	2013	2014	2015
Alagoas	47,71% **	49,71% ***	48,35% **
Bahia	45,34% *	45,48% *	47,61% **
Ceará	43,53%	42,84%	45,93% *
Maranhão	39,25%	38,70%	42,87%
Paraíba	47,23% **	49,3% ***	50,93% ***
Pernambuco	44,9% *	46,24% *	46,19% *
Piauí	47,65% **	44,15% *	42,70%
Rio Grande do Norte	48,86% **	53,4% ***	52,53% ***
Sergipe	48,74% **	48% **	47,82% **

Média regional	45,91%	46,42%	47,21%
-----------------------	---------------	---------------	---------------

Fonte: Dados da pesquisa.

- * Estados que ultrapassaram o limite de alerta
- ** Estados que ultrapassaram o limite prudencial
- *** Estados que ultrapassaram o limite máximo

O primeiro limite imposto pela LRF é o de alerta, que corresponde a 90% dos 49% da RCL, ou seja, 44,10%. Salienta-se que nos estados do Ceará e Bahia, o limite de alerta é de 43,74%, uma vez que possuem Tribunal de Contas dos Municípios. O estado da Bahia atingiu esse limite em 2013 e 2014, o Piauí em 2014 e o Ceará em 2015. Destaca-se que Pernambuco atingiu o citado limite nos três exercícios financeiros analisados. Nesse cenário, esses estados devem atentar para possíveis incrementos nos seus gastos com pessoal, haja vista a imposição de sanções legais quando da ultrapassagem do limite prudencial.

No tocante ao limite prudencial, que corresponde a 95% do limite máximo, isto é, 46,55% (regra geral) e 46,17% nos estados do Ceará e Bahia, constatou-se que em 2013, 5 dos 9 estados ultrapassaram esse limite. Em 2014, o estado de Sergipe o excedeu. Além de Sergipe, em 2015 Alagoas e Bahia também extrapolaram o limite supracitado.

Já no que tange ao limite global do Poder Executivo estadual, observou-se que em 2013 todos os estados o obedeceram. Em 2014, os estados de Alagoas, Paraíba e Rio Grande do Norte o excederam. Em 2015, Rio Grande do Norte e Paraíba permaneceram irregulares. Apesar da redução em termos reais dos gastos com pessoal no exercício de 2015, os referidos estados não conseguiram alinhar esses dispêndios com o limite

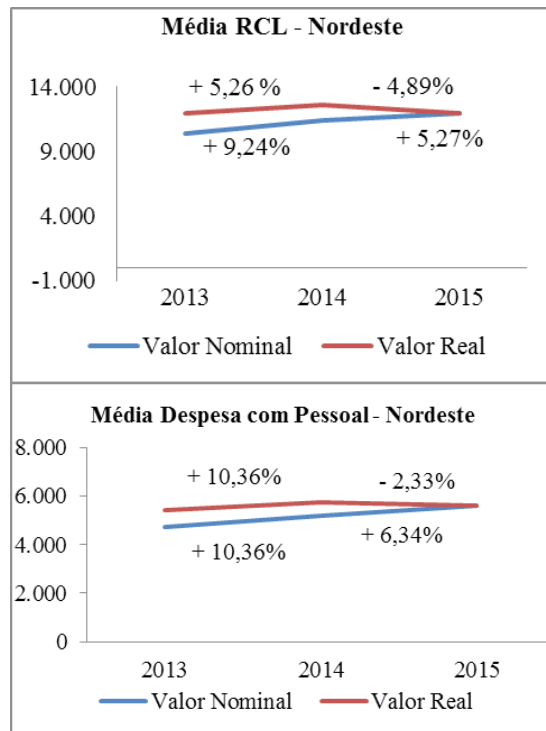
máximo estipulado na LRF, uma vez que a RCL diminuiu em percentuais maiores nesse ano.

No geral, no período em análise, o impacto da LRF sobre os gastos com pessoal foi satisfatório na medida em que a maioria dos estados (7 dos 9 analisados), mesmo com retração de sua RCL em 2015, permaneceu abaixo do limite máximo fixado em lei: 49% (regra geral) ou 48,6% nos estados que possuem Tribunais de Contas dos Municípios. Contudo, os estados nordestinos apresentaram dificuldades quanto à obediência aos limites de alerta e prudencial, inclusive entre 2013 e 2014, no qual não foi constatada redução da RCL. Nos três exercícios considerados, apenas o estado do Maranhão cumpriu todos os limites.

Quanto à média regional, conforme a Tabela 7, esta passou de 45,91% em 2013 para 47,21% em 2015. Esses números indicam o crescimento da proporção das despesas com pessoal sobre a RCL. Um dos fatores que pode ter influenciado esse aumento corresponde à retração da economia brasileira no período, refletindo na redução em termos reais da RCL dos estados do Nordeste em média de 4,89% em 2015 (Gráfico 1) e, consequentemente, na diminuição da base de cálculo dos limites com o funcionalismo público.

Da análise do Gráfico 1 constatou-se que entre 2013 e 2014, em termos reais, a despesa média com pessoal (+ 10,36%) cresceu em patamares superiores que a média da RCL (+ 5,26%). Em contrapartida, no intervalo entre 2014 e 2015 a RCL (-4,89%) diminuiu em percentuais maiores que a despesa média com pessoal (-2,33%), outro fator que pode ter corroborado para o aumento da representatividade dos gastos com folha de pagamento.

Gráfico 1: Evolução da RCL e despesa total com pessoal em milhões de reais.



Fonte: Dados da pesquisa.

Somando as despesas de pessoal de todos estados nordestinos relativas ao Poder Executivo, observou-se que essas despesas passaram em termos reais, por exemplo, de R\$ 48.698.271.435,85 em 2013 para R\$ 50.584.774.833,65 em 2015, tendo crescido 3,87%. Comparando 2015 com 2013, a RCL obteve um crescimento na ordem de 0,12%, passando de R\$ 107.501.738.191,23 em 2013 para R\$ 107.633.939.877,37 em 2015.

Nesse cenário, percebe-se que os dispositivos da LRF

não foram capazes de impedir acréscimos nos patamares dos índices estaduais. Rogers e Sena (2007) explicam que esses aumentos também estão atrelados à dificuldade em se cortar gastos dessa natureza, uma vez que a maioria dos funcionários é admitida por intermédio de concursos públicos e não pode ser demitida arbitrariamente. Acrescenta-se ainda o crescimento natural vegetativo da folha de pagamento que independe de reajustes salariais. Esse crescimento pode ter sido decorrente da contratação de novos servidores ou pode corresponder às vantagens às quais os servidores públicos têm direito (ROGERS; SENA, 2007).

Outro ponto que pode gerar aumento de gastos com pessoal é a criação indiscriminadamente de cargos de provimento em comissão sem nenhum critério técnico para fins de politização das administrações públicas, sendo nomeadas em muitos casos pessoas de relações próximas, ou que contribuíram para a eleição da autoridade nomeante (MARTINS, 2015).

Dessa forma, é necessário maior rigor no planejamento e controle por parte da gestão pública do Executivo estadual para o cumprimento dos limites referentes a gastos com pessoal, principalmente nos períodos de retração econômica.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve por objetivo principal analisar o cumprimento dos limites de gastos com pessoal no Poder Executivo dos estados da região Nordeste à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal no período de 2013 a 2015, haja vista a retração econômica vivenciada no país. Para tanto, a pesquisa de cunho

descritivo com abordagem qualitativa dos dados utilizou a evolução da RCL e da despesa total com pessoal, bem como os limites estipulados pela LRF para os gastos com essa rubrica em uma população que reuniu os nove estados nordestinos. Os dados foram obtidos a partir dos Relatórios de Gestão Fiscal do último quadrimestre, disponíveis nos Portais da Transparência e nas páginas na internet das Secretarias da Fazenda do Poder Executivo dos estados.

Por meio da análise do comportamento da RCL, verificou-se que no intervalo entre 2014 a 2015, os estados nordestinos, de modo geral, apresentaram retração real da receita. Infere-se, portanto, que o declínio do PIB brasileiro no período influenciou negativamente a RCL e, conseqüentemente, reduziu a base de cálculo para mensuração dos índices estaduais de gastos com pessoal.

Quanto à evolução das despesas com pessoal, em termos reais, constatou-se que entre 2013 e 2014 cresceram em média em patamares maiores que a RCL, impactando no aumento dos índices estaduais. Além disso, entre 2014 e 2015 a RCL diminuiu em percentuais maiores que os gastos com pessoal, o que também contribuiu para o aumento dos índices de gastos com essa rubrica.

Quando da análise dos limites impostos pela LRF, observou-se que no geral o impacto da LRF sobre os gastos com pessoal foi satisfatório, uma vez que a maioria dos estados obedeceu ao limite máximo fixado, inclusive no período de declínio da RCL. É importante destacar que o Poder Executivo dos estados nordestinos apresentou dificuldades quanto à obediência aos limites de alerta e prudencial. Essa inferência é corroborada ao verificar que apenas o estado do Maranhão cumpriu todos

os limites nos três exercícios analisados. Contudo, salienta-se que no período de crescimento econômico, 2013, todos os estados obedeceram ao limite máximo.

Nota-se, portanto, que a problematização da observância dos limites de gastos com pessoal é agravada em função do declínio da arrecadação fiscal nos períodos de recessão econômica, uma vez que as receitas oscilam conforme o ciclo econômico, enquanto as despesas com funcionalismo tendem a se manter constantes ou crescentes, haja vista sua elevada rigidez, refletindo-se no aumento dos índices de gastos.

Cabe ressaltar a importância deste estudo, ao apresentar o tema despesas com pessoal do Poder Executivo sob a perspectiva da LRF, considerando o período de retração econômica, em que há menor disponibilidade de recursos para alocação nas políticas públicas. Destaca-se ainda que esses achados podem contribuir para a análise da sociedade quanto a melhor alocação dos recursos públicos, pois possibilitam uma reflexão quanto ao comprometimento de parte volumosa do orçamento com pagamento de pessoal, o que pode comprometer a capacidade dos entes de investir em áreas como saúde, educação e segurança.

Constituem limitações deste estudo, dentre outras, a população constituída somente pelos estados da região Nordeste, o limitado período de análise, assim como a não utilização de ferramentas estatísticas. Assim, para futuras pesquisas sugere-se a ampliação do estudo para outras regiões do país, bem como para os municípios, onde as políticas públicas ocorrem mais próximas das pessoas. Recomenda-se ainda a ampliação do intervalo temporal de investigação e a adição de instrumentos estatísticos que possibilitem uma análise quantitativa dos dados.

REFERÊNCIAS

ALVES, J. A.; FREITAS, M. R. O.; OLIVEIRA, L. G. L. A análise do controle das despesas com pessoal no Poder Judiciário: um estudo aplicado aos Tribunais de Justiça de médio porte. **Revista Controle**, Ceará, v. XIII, n. 2, p. 32-58, dez. 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 8 de outubro de 1988. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 5 set. 2015.

_____. **Lei Complementar n. 101**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 5 set. de 2015.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração**: um guia prático para os alunos de graduação e pós-graduação. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CORBARI, E. C. **Grandes municípios brasileiros**: estrutura do endividamento e impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.

DALMONECH, L. F.; TEIXEIRA, A.; SANT'ANNA, J. M. B. O impacto ex-post da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000 nas finanças dos estados brasileiros. **Revista de Administração**

Pública, Rio de Janeiro, v. 45, n. 4, p. 173-196, jul./ago. 2011.

DINIZ, J. A. et al. Os impactos financeiros gerados pela LRF no que tange ao comprometimento das receitas correntes líquidas com despesas de pessoal. In: CONGRESSO USP DE CONTRO-LADORIA E CONTABILIDADE, 4., 2004, São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2004.

FIORAVANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R. S. **Lei de Responsabilidade Fiscal e Finanças Públicas Municipais**: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento. Brasília: IPEA, 2006. Texto para discussão n. 1223.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna**: Metodologia. Rio de Janeiro: FGV, 2014. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ZIJft2VaUK4J:portalibre.fgv.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp%3FfileId%3D8A7C82C5463DB40301465E-0DD359454D+%&cd=5&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br.> Acesso em: 20 set. 2016.

GADELHA, S. R. 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 de Economia de Empresas**, Brasília, v. 11, n. 1, p. 65-77, 2011.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2010.

GIUBERTI, A. C. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre os gastos com pessoal dos municípios brasileiros. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 23., 2005, Rio Grande do Norte. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpec, 2005.

MARTINS, A. A.; MARQUES, H. R. A contribuição da Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão pública. **Revista Controle**, Ceará, v. 11, n. 1, jan./jun. 2013.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. N. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. São Paulo: Atlas, 2009.

MARTINS, M. A. S. Cargos em comissão na administração pública: limites a sua criação e utilização indevida. **Revista Controle**, Ceará, v.13, n. 1, p. 346-370, jun. 2015.

MENDES, D. A. P. **Custos no setor público: uma análise da implantação do sistema de apuração de custos do processo eleitoral brasileiro – o caso do tribunal superior eleitoral**. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

MENDES, S. **Administração financeira e orçamentária: teoria e questões**. 5. ed. São Paulo: Método, 2015.

NUNES, S. P. P. (Org.). **Programa Nacional de Treinamento: Manual Básico de Treinamento para Municípios**. 2. ed. Brasília: MPOG; BNDES, 2002. Disponível em: <<http://www.bn->

des.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0001704.pdf> . Acesso em: 9 jul. 2016.

RICHARDSON, R. J. et al. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ROGERS, P.; SENA, L. B. Análise agregada dos municípios mineiros de grande porte quanto à adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, n. 8, p. 99-119, jul./dez. 2007.

PELEGRINI, S. A. Lei de Responsabilidade Fiscal e suas implicações nas esferas municipais. **Revista Controle**, Ceará, v. 11, n. 2, dez. 2013.

SILVA, M. S. Orçamento público e controle: uma primeira leitura da experiência do Fórum Popular do Orçamento do Rio de Janeiro. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 6., 2001, Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires: CLAD, 2001.

VESELY, T. A. **LRF comentada**: uma década de sucesso e aprendizado da Lei da Transparência. Brasília: Gran Cursos, 2011.