

O Perfil da Despesa com Pessoal dos Municípios situados na Região Integrada de Desenvolvimento Econômico do Polo Petrolina e Juazeiro

IGOR PEIXOTO E SILVA
JOSAIAS SANTANA DOS SANTOS
FLORISVALDO CUNHA CAVALCANTE JUNIOR
JOÃO EUDES DE SOUZA CALADO

RESUMO

O presente estudo se propôs analisar, a partir da LRF, o perfil do gasto com pessoal dos municípios situados na Região Integrada de Desenvolvimento Econômico – RIDE – do Polo Petrolina e Juazeiro no período de 2012 a 2017. A região é composta pelos municípios de Petrolina, Santa Maria da Boa Vista, Lagoa Grande, Orocó, Juazeiro, Casa Nova, Curaçá e Sobradinho. Essa região foi escolhida por ser objeto de incentivos e políticas públicas direcionadas, conforme a Lei Complementar 113/2001 e também por sua representatividade social e econômica a nível nacional. Para processar os dados, foi realizada uma análise documental a partir das informações coletadas nos Relatórios de Gestão Fiscal de cada município, publicado nos sistemas de consulta pública: SICONFI e SISTN-Caixa. Como principais achados observou-se que Santa Maria e Lagoa Grande, juntos, representam os únicos municípios em que em algum momento, a receita corrente líquida caiu em valores absolutos enquanto a despesa com pessoal cresceu. Além disso, observou-se que o município de Orocó apresentou os piores resultados da amostra, uma vez que o ultrapassou o limite máximo de gasto com pessoal, estabelecido no III, art. 19 da Lei Complementar 101 de 2000, em 67% dos períodos da análise e nos outros 33% ultrapassou o limite de alerta estabelecido II, § 1º do art. 59 da Lei Complementar 101 de 2000. Petrolina, por sua vez, apresentou os melhores resultados da amostra, visto que esteve abaixo do limite de alerta em todos os exercícios, com ressalva ao exercício de 2014, onde não foi possível a análise devido a falta de publicação das informações pelo município.

Palavras-chaves: Finanças Públicas; Despesa com Pessoal; Responsabilidade Fiscal; RIDE.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 169 já estabelecia que uma Lei Complementar devesse surgir para impor limites ao gasto de pessoal aos entes federativos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal). Desde então normativos tem sido criadas com intuito de evitar o desequilíbrio nas contas públicas.

A Lei Complementar 101 de 2000, por exemplo, é a última versão de um conjunto de leis que objetivam, dentre outros assuntos, “a promover um equilíbrio das finanças públicas, através do controle de alguns tipos de gastos públicos [...] dos entes federados brasileiros” (SUZART, 2013).

Um desses tipos de gastos que merecem grande atenção dos controladores das contas públicas são as despesas com pessoal, uma vez que representam maior parcela das despesas públicas e por “acreditar-se haver um julgamento que relaciona muitas despesas com pessoal a gastos desnecessários e favorecimentos” (CRUZ e NETTO, 2002).

“Qualquer governante sério sabe que o equilíbrio das contas públicas é fundamental e indispensável para que se faça uma boa administração” (SOUZA, 2004). Dessa forma, utilizar parâmetros de controle de gastos, principalmente em elementos de despesas tão representativos nas contas públicas, como os gastos com pessoal, é crucial.

Pesquisadores, acadêmicos, servidores públicos, sobretudo de órgãos de controle como Tribunais de Contas ou Controladoria Geral e ainda a parcela da sociedade esclarecida,

pressionam e fornecem embasamento para a discursão sobre esses parâmetros de controle nas Câmeras Legislativas. Dada tamanha importância da discursão sobre o tema, a pesquisa se propõe a responder o seguinte questionamento: **Qual o perfil do gasto com pessoal dos municípios situados na Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento-RIDE- do Polo Petrolina e Juazeiro entre o período de 2012 a 2017?**

A pesquisa apresenta como objetivo analisar o comportamento da despesa com pessoal dos municípios da RIDE do Polo Petrolina e Juazeiro nos aspectos quantitativos dos valores absolutos e qualitativo, observando, também, o movimento da variação percentual da receita corrente líquida e despesa com pessoal ao longo do período de 2012 a 2017. Ressalva-se que a pesquisa é descritiva com uma abordagem qualitativa e quanto aos procedimentos à pesquisa é do tipo bibliográfico e documental (BEUREN, 2006).

Justifica-se a realização desta pesquisa na necessidade de se observar e analisar o comportamento desse elemento de despesa em uma região que recebe investimentos específicos frutos de incentivos e políticas direcionadas, num contexto em que é notória a demanda de novos investimentos dos governos estaduais e federal em setores estratégicos da economia, como energia, água, transporte, entre outros.

O trabalho se divide em cinco seções. Após esta Introdução, na seção 2 apresenta-se o Referencial Teórico; na seção 3 expõem-se a Metodologia; a seção 4 é dedicada à Análise de Dados; e por fim, na seção 5 apresenta-se a Conclusão expondo sucintamente os resultados deste trabalho.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Fazendo um apanhando na literatura é possível observar que existem diversos conceitos de despesas pública utilizados por diversos autores. Em um sentido geral, esses conceitos podem ser resumidos ao apontado por Rosa (2013), onde a autora coloca que a despesa pública pode ser conceituada como a soma de dispêndio ou gasto para atender as necessidades coletivas, implantar políticas públicas e dar cumprimento a suas finalidades.

Baleeiro (2003) reforça esse conceito designando a despesa pública como conjunto de dispêndio do Estado, ou de outra pessoa de Direito público, para que os serviços públicos funcionem. Acrescenta que as despesas públicas são parte do orçamento e dessa forma todas elas se encontram classificadas com todas as autorizações para gastos nas várias atribuições e funções governamentais.

O parágrafo 1º do Artigo 15 da Lei 4.320/64 trata sobre os desdobramentos os dos elementos de despesas, citando alguns elementos importantes como gastos com material, serviços, obras e as despesas com pessoal “que representam significativa parcela das despesas públicas”. (CRUZ e NETTO, 2002). Dada tamanha importância de controle desse elemento de despesa, alguns estudos se propõem em discutir o tema.

Como foi o caso de Fioravantes et al. (2006, p.5) que avaliou o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sobre as finanças públicas municipais. Para essa análise foram traçados dois cenários – “antes” e “depois” da lei –, com base nos quais se comparou o comportamento dos municípios no tocante às suas políticas de gastos e endividamento. A pesquisa apontou que os limites impostos pela Lei encontravam-se distantes da realidade dos municípios brasileiro, ou seja, muito acima da realidade dos resultados médios destes. Assim, o autor concluiu haver um “erro de calibragem” na fixação daqueles, que estimulou, por exemplo, o aumento do nível de gasto com pessoal.

Botelho (2002), por sua vez, analisou o comportamento fiscal dos estados brasileiros no período de 1986 a 2000, por meio da estimação de um modelo *logit* multinomial. A pesquisa do autor apresentam indícios de que os Estados com maiores gastos com folha de pagamento e com maior arrecadação tributária (ambos em proporção do total de receitas correntes) apresentam maiores dificuldades em realizar ajustes fiscais.

Santolin, Jayme Jr. e Reis (2009) realizaram um estudo dos possíveis impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no comportamento das despesas dos municípios de Minas Gerais. Foram analisados cenários anteriores e posteriores da LRF, com base nos quais se comparou o comportamento dos municípios em relação às suas políticas de gastos. Os autores identificaram uma convergência da despesa com pessoal nos municípios mineiros.

Os estudos apresentados são apenas parte de uma vasta literatura que aborda o controle dos gastos públicos. Pesquisas nesse sentido alinham-se as dificuldades históricas dos estados e municípios em equilibrar suas contas (SILVA, 2018) fomentando a discussão entre os legisladores (figuras responsáveis pela fiscalização das contas públicas) sobre a necessidade de controle do gasto público, além de favorecer a evolução de normas já existentes potencializando o tão esperado equilíbrio das contas públicas.

A Lei Complementar 101 de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), por exemplo, é uma evolução jurídica que “trouxe uma série de inovações no controle e gerenciamento do setor público brasileiro” (CRUZ e NETTO, 2002) e “entrou no cenário da administração pública [...] com a finalidade de disciplinar a gestão dos recursos públicos, atribuindo mais responsabilidade a seus gestores” (CRUZ e NETTO, 2002). Esta Lei evoluiu da Lei Rita Camata I e da Lei Rita Camata II.

As duas versões da Lei Rita Camata (LRC) propôs unicamente disciplinar os limites das despesas com pessoal com o funcionalismo público dos Entes Federativos, na forma do art. 169 da Constituição Federal de 1988. A Lei Rita Camata I, representada pela Lei Complementar n. 82 de 27 de março de 1995, revogada pela Lei Rita Camata II “foi pioneira no sentido de estabelecer um limite máximo para gastos com pessoal, ainda de maneira simplificada e determinando prazos para reenquadramento aos limites para os entes que os excederem” (CRUZ e NETTO, 2002).

A segunda versão da LRC, representada pela Lei Complementar n. 96, de 31 de maio de 1999, com uma extensão maior, se propôs a trazer maior detalhamento metodológico e limites percentuais diferentes para as despesas com pessoal. Já a LRF, por sua vez, revoga LRC II alterando, mais uma vez, a metodologia de cálculo e limites percentuais.

Como apontado por Cruz e Netto (2002), em suma todas estas leis trabalham como definição de limite de gasto com pessoal uma receita que serve de base para comparação e um limite percentual que a despesa pode atingir da referida receita em cada uma das esferas de governo, nos diferentes entes públicos. “Os termos usados são os mesmo: "Despesas Totais com Pessoal" e "Receita Corrente Líquida, considerando que alteram-se suas metodologias de calculo. (CRUZ e NETTO, 2002)

Abaixo apresenta-se o quadro 1 onde é possível perceber a evolução das leis que tratam sobre os limites

Quadro 1. Evolução Histórica dos Normativos que tratam sobre o Controle Público de Gastos com Pessoal

Lei Rita Camata I- LC 82/1995	
A Despesa Total com Pessoal não pode exceder:	
União (Art. 1º, I)	70% da Receita Corrente Líquida.
Estados (Art. 1º, II)	70% da Receita Corrente Líquida.
Municípios e Distrito Federal (Art. 1º, III)	60% da Receita Corrente Líquida.
Lei Rita Camata II-LC 96/1999	
A Despesa Total com Pessoal não pode exceder:	
União (Art. 1º, I)	50% da Receita Corrente Líquida.
Estados e Distrito Federal (Art. 1º, II)	70% da Receita Corrente Líquida.
Municípios (Art. 1º, II)	60% da Receita Corrente Líquida.
Lei de Responsabilidade Fiscal- LC 101/2000	
A Despesa Total com Pessoal não pode exceder:	
União	50% da Receita Corrente Líquida.

Legislativo + TCU (Art. 20º, I, a)	2,50%
Judiciário (Art. 20º, I, b)	6,00%
Executivo (Art. 20º, I, c)	40,90%
Ministério Público da União (Art. 20º, I, d)	0,60%
Estados	60% da Receita Corrente Líquida.
Legislativo + TCU (Art. 20º, II, a)	3,00%
Judiciário (Art. 20º, II, b)	6,00%
Executivo (Art. 20º, II, c)	49,00%
Ministério Público da União (Art. 20º, II, d)	2,00%
Municípios e Distrito Federal	60% da Receita Corrente Líquida.
Legislativo (Art. 20º, III, a)	6%
Executivo (Art. 20º, III, a)	54%

Fonte: produzido pelo autor, adaptado das Leis Complementares: n. 82/95; n. 96/99; n. 101/00.

3 METODOLOGIA

A pesquisa é essencialmente descritiva, uma vez que busca o “estabelecimento de relações entre variáveis” (GIL, 2002), nesse caso, as variáveis são: a despesa total de pessoal e receita corrente líquida da região em questão.

Quanto aos procedimentos técnicos de coleta e análise de dados, a pesquisa se pauta em uma análise documental, pois “vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico” (GIL, 2002), no caso em questão, os Relatórios de Gestão Fiscal publicadas no SICONFI- Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público, que estão disponíveis à consulta pública, como estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, art. 55, inciso I, alínea "a".

A pesquisa também pode ser considerada uma pesquisa *ex-post-facto* visto que analisa o efeito de fatos já ocorridos no passado (GIL, 2002). Quanto à abordagem, a pesquisa será qualitativa e quantitativa. Para a amostra foram escolhidos os cinco últimos exercícios financeiros encerrados (2012 a 2017). A amostra escolhida tem essa abrangência, pois abarca o tempo de fechamento de um ciclo de gestão.

Foi escolhida a RIDE Polo Petrolina e Juazeiro, como municípios da amostra. A escolha considerou a sua representatividade social e econômica na região do semiárido nordestino.

A RIDE Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA, foi instituído pela Lei Complementar-LC 113/2001 e regulamentada pelo Decreto nº 4.366, de 2002. Ela compreende os municípios pernambucanos de Petrolina, Santa Maria da Boa Vista, Lagoa Grande e Orocó, do outro lado, compõe também esse grupo os municípios baianos de Juazeiro, Casa Nova, Sobradinho e Curaçá. Estes municípios juntos ocupam uma área de 35.436,697 km² (IPEA, 2017).

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 RECEITA CORRENTE LIQUIDA (RCL)

Os municípios analisados tiveram seguintes RCL conforme tabelas abaixo, conforme quadro 2.

Quadro 2 - Demonstrativo da Receita Corrente Líquida por Município

ANO	Petrolina	Lagoa Grande	Santa Maria Boa Vista	Orocó
2012	R\$ 377.080.391,20	R\$ 35.268.593,74	R\$ 53.395.631,01	R\$ 21.689.834,75
2013	R\$ 390.654.056,04	R\$ 35.800.124,30	R\$ 61.630.364,97	R\$ 22.543.657,09
2014	R\$ 459.481.145,03	R\$ 45.141.931,64	R\$ 63.542.797,23	R\$ 24.626.763,13
2015	R\$ 486.290.713,08	R\$ 45.068.939,94	R\$ 77.787.757,87	R\$ 28.665.162,17

2016	R\$ 554.295.057,36	R\$ 51.056.482,73	R\$ 71.237.000,45	R\$ 32.638.733,51
2017	R\$ 563.205.292,78	R\$ 50.836.087,29	R\$ 104.246.988,85	R\$ 33.786.646,75
ANO	Juazeiro	Sobradinho	Casa Nova	Curaçá
2012	R\$ 329.160.614,73	R\$ 32.498.907,43	R\$ 94.957.861,14	R\$ 54.809.770,91
2013	R\$ 367.648.595,36	R\$ 37.131.396,84	R\$ 96.811.729,52	R\$ 56.582.192,49
2014	R\$ 396.136.203,94	R\$ 43.063.020,50	R\$ 94.842.855,94	-
2015	R\$ 424.306.023,43	R\$ 53.360.795,69	R\$ 201.744.029,22	R\$ 62.371.878,39
2016	R\$ 481.325.859,17	R\$ 61.804.562,37	R\$ 118.022.017,02	R\$ 72.785.727,50
2017	R\$ 481.332.670,27	R\$ 63.437.364,12	R\$ 126.231.199,13	R\$ 65.405.315,59

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados coletados no SICONFI.

Ressalta-se o município de Petrolina, que não apresentou o Relatório de Gestão Fiscal-RGF em 2014 e os municípios baianos de Sobradinho e Casa Nova, que não apresentaram nos exercícios 2013 e 2014. Porém, nesses exercícios, foi apresentado o Balanço Anual- BA, dessa forma foi possível efetuar o cálculo da RCL. Contudo, o município de Curaçá, no exercício de 2014 não apresentou o RGF, tampouco o BA o que inviabilizou o cálculo da Receita Corrente Líquida.

A RCL municipal foi calculada observando o disposto na alínea “C”, inciso IV, do artigo. 2 da Lei 101/2001 que esclarece que a RCL corresponde ao “somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes”, deduzidos na União, nos Estados e nos Municípios, conforme a alínea inciso ‘C’, “a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9o do art. 201 da Constituição”.

4.2 DESPESA TOTAL COM PESSOAL (DTP)

A despesa total com pessoal nos municípios analisados se apresentou com os seguintes saldos, conforme quadro 3.

Quadro 3 - Despesa Total com Pessoal (DTP) Por Município

ANO	Petrolina	Lagoa Grande	Santa Maria Boa Vista	Orocó
2012	R\$ 197.800.934,10	R\$ 19.064.962,08	R\$ 32.882.892,71	R\$ 12.426.147,40
2013	R\$ 206.764.053,77	R\$ 20.875.158,77	R\$ 39.122.328,17	R\$ 14.942.305,58
2014	-	R\$ 22.898.015,60	R\$ 40.843.757,74	R\$ 17.507.580,20
2015	R\$ 250.348.383,51	R\$ 23.074.849,09	R\$ 43.227.013,32	R\$ 18.409.636,90
2016	R\$ 282.641.994,62	R\$ 28.130.135,55	R\$ 45.187.128,28	R\$ 18.343.718,90
2017	R\$ 303.090.008,76	R\$ 27.417.818,42	R\$ 56.885.359,13	R\$ 21.509.011,75
ANO	Juazeiro	Sobradinho	Casa Nova	Curaçá
2012	R\$ 167.698.259,35	R\$ 17.486.524,26	R\$ 51.058.384,73	R\$ 28.933.687,59
2013	R\$ 193.147.030,80	R\$ 20.776.414,29	-	R\$ 33.329.352,96
2014	R\$ 216.695.654,16	R\$ 23.236.388,07	-	-
2015	R\$ 213.262.812,75	R\$ 28.257.826,99	R\$ 94.757.486,95	R\$ 40.524.762,38
2016	R\$ 253.536.658,76	R\$ 32.459.756,16	R\$ 75.161.182,78	R\$ 42.302.827,89
2017	R\$ 254.014.158,78	R\$ 34.763.233,51	R\$ 73.825.698,62	R\$ 46.798.230,54

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados coletados no SICONFI.

Como visto no quadro, não foi apresentado a DTP de 2014 de Petrolina, nem tão pouco a de 2013 e 2014 do município de Casa Nova. A dívida de pessoal de 2014 de Curaçá também não foi possível observar. Em todos os casos isto aconteceu devido a falta de publicação do Relatório de Gestão Fiscal dos municípios nos períodos citados.

4.3 ESTUDO COMPARATIVO DA RECEITA CORRENTE LIQUIDA E DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL

Os quadros a seguir evidenciam um comparativo entre variação da Receita Corrente Líquida e a Despesa Total com Pessoal em cada município da RIDE analisada, conforme quadro 4.

Quadro 4- Variação da RCL e DTP do Município de Petrolina

ANO	RCL %	DTP %
2012	-	-
2013	3,60%	4,53%
2014	17,62%	-100,00%
2015	5,83%	-
2016	13,98%	12,90%
2017	1,61%	7,23%

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados coletados no SICONFI.

O município de Petrolina apresenta de 2012 a 2013 um crescimento leve e simultâneo da RCL e da DTP. Vale ressaltar que em 2014, devido à falta de publicação do RGF, implica uma queda de 100% na variação da DTP, isso porque não houve saldo apresentado. No intervalo subsequente, 2015 a 2016, é possível observar um movimento similar de variação dos RCL e da DTP, visto que elas percebem um leve crescimento de 13,98% e 12,9%, respectivamente. Por fim, no último ano é notório uma queda de variação em ambos indicadores, queda esta que se apresenta proporcionalmente maior no índice da RCL, uma vez que variou positivamente apenas 1,61% enquanto a DTP variou 7,23%. A Variação da RCL e DTP do Município de Lagoa Grande é apresentada no quadro 5.

Quadro 5 - Variação da RCL e DTP do Município de Lagoa Grande

ANO	RCL %	DTP %
2012	-	-
2013	1,51%	9,49%
2014	26,09%	9,69%
2015	-0,16%	0,77%
2016	13,29%	21,91%
2017	-0,43%	-2,53%

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados coletados no SICONFI.

Lagoa Grande se mostra, de 2012 a 2013 com uma variação da DTP cerca de 6 vezes maior que a variação da RCL. Contudo, o cenário se inverte período seguinte, visto que de 2013 a 2014 houve uma tendência a estabilização da variação de dívida de pessoal, que cresceu apenas cerca de 9,6% enquanto a RCL variou cerca de 26,69% cerca de 3 vezes maior que a receita. Posteriormente, 2014 a 2015, é possível observar que ambas variáveis tiveram uma queda com relação ao exercício seguinte, seguido de um aumento em 2016, com atenção a DTP, que cresce mais que proporcional a RCL. Por fim, uma variação simultaneamente

negativa dos dois indicadores em 2017, que culminou no resultado final de variação da seguinte forma: RCL: 0,43% E DTP: 2,53%. A Variação da RCL e DTP do Município de Santa Maria da Boa Vista é apresentada no quadro 6.

Quadro 6 - Variação da RCL e DTP do Município de Santa Maria da Boa Vista

ANO	RCL %	DTP %
2012	-	-
2013	15,42%	18,97%
2014	3,10%	4,40%
2015	22,42%	5,84%
2016	-8,42%	4,53%
2017	46,34%	25,89%

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados coletados no SICONFI.

É observável que Santa Maria da Boa Vista, em linhas gerais, está entre os municípios onde a RCL mais cresceu no decorrer dos seis exercícios analisados. Todavia, em alguns períodos foi observado que a dívida cresceu proporcionalmente mais que a receita corrente líquida. Como foi o caso de 2012 a 2013 onde a DTP cresceu cerca de 19% enquanto a RCL entornou de 15,4%. Ou como ocorreu de 2015 a 2016 onde a RCL variou negativamente em 8,42% enquanto a DTP variou positivamente em 4,53%. A Variação da RCL e DTP do Município de Orocó, é apresentada no quadro 7.

Quadro 7 - Variação da RCL e DTP do Município de Orocó

ANO	RCL %	DTP %
2012	-	-
2013	3,94%	20,25%
2014	9,24%	17,17%
2015	16,40%	5,15%
2016	13,86%	-0,36%
2017	3,52%	17,26%

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados coletados no SICONFI.

Orocó apresenta uma evolução mais que proporcional da DTP com relação a variação de RCL de 2012 a 2013. No exercício seguinte, 2013 a 2014, a receita corrente líquida cresceu 9,24% enquanto a dívida com pessoal cresceu 17,17%, cerca de 2 vezes mais que a RCL. No período seguinte, 2014 a 2015, observa-se o oposto, a RCL apresenta uma variação cerca de três vezes maior que a DTP. Em 2016 a receita corrente líquida apresenta uma evolução de 13,38%, enquanto a dívida de pessoal apenas descrese em 0,36%. No exercício final, há uma evolução em ambos indicadores, todavia a DTP cresce cerca de 5 vezes mais que a RCL. A Variação da RCL e DTP do Município de Juazeiro, é apresentada no quadro 8.

Quadro 8 - Variação da RCL e DTP do Município de Juazeiro

ANO	RCL %	DTP %
2012	-	-
2013	11,69%	15,18%
2014	7,75%	12,19%
2015	7,11%	-1,58%
2016	13,44%	18,88%
2017	0,00%	0,19%

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados coletados no SICONFI.

Juazeiro foi um dos municípios que apresentou, no decorrer dos seis exercícios analisados, uma menor evolução, termos quantitativos, da receita corrente líquida, e o que apresentou a menor variação da DTP dentre os municípios que apresentaram todos os dados completos. Atenção desse município vai para 2015 onde a dívida de pessoal cai 1,58% com relação a 2014, enquanto a RCL apresenta uma variação positiva em 7,11%. Além disso, observa-se que 2016 foi o ano que apresentou a maior variação da DTP, ultrapassando os R\$ 250 bilhões. A RCL nesse período também apresentou a maior variação positiva da amostra e embora não tão expressiva quanto a despesa de pessoal, chegou a um montante que ultrapassou os R\$ 480 bilhões. A Variação da RCL e DTP do Município de Sobradinho e apresentada no quadro 9.

Quadro 9 - Variação da RCL e DTP do Município de Sobradinho

ANO	RCL %	DTP %
2012	-	-
2013	14,25%	18,81%
2014	15,97%	11,84%
2015	23,91%	21,61%
2016	15,82%	14,87%
2017	2,64%	7,10%

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados coletados no SICONFI.

Em Sobradinho, assim como nos demais municípios, com exceção de casa nova, há uma evolução mais que proporcional da dívida de pessoal com relação a receita corrente líquida no primeiro período analisado. No período seguinte, 2013 a 2014 se observa um crescimento proporcionalmente maior da RCL com relação a DTP, já no exercício seguinte, 2015 observa-se um crescimento simultâneo dos indicadores uma vez que ambos indicadores cresceram cerca de 20% com relação a 2014, com atenção a RCL que variou levemente mais que a DTP. Nos exercícios seguintes 2016 e 2017 ambos indicadores perceberam uma queda no teor de variação, com atenção a RCL que variou apenas 2,64% em 2017 enquanto a DTP, variou 7,1%, conforme quadro 10.

Quadro 10 - Variação da RCL e DTP do Município de Casa Nova

ANO	RCL %	DTP %
2012	-	-
2013	1,95%	-100,00%
2014	-2,03%	-
2015	112,71%	-
2016	-41,50%	-20,68%
2017	6,96%	-1,78%

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados coletados no SICONFI.

A análise comparativa da evolução da RCL e DTP no município de Casa Nova foi prejudicada devido a falta de informações em 2013 e 2014. A Variação da RCL e DTP do Município de Curaçá e apresentada no quadro 11.

Quadro 11 - Variação da RCL e DTP do Município de Curaçá

ANO	RCL %	DTP %
-----	-------	-------

2012	-	-
2013	3,23%	15,19%
2014	-100,00%	-100,00%
2015	-	-
2016	16,70%	4,39%
2017	-10,14%	10,63%

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados coletados no SICONFI.

4.3 ANÁLISE DOS LIMITES LEGAIS PARA GASTO COM PESSOAL

Os Limites de Despesa com Pessoal de 2012 a 2017 de Petrolina, são apresentados no quadro 12.

Quadro 12 - Limites de Despesa com Pessoal de 2012 a 2017 de Petrolina

ANO	DTP	LIMITE ALERTA (**)	LIMITE MÁXIMO (*)
2012	R\$ 197.800.934,10	R\$ 203.849.659,48	R\$ 226.248.234,72
2013	R\$ 206.764.053,77	R\$ 211.187.582,70	R\$ 234.392.433,62
2014	R\$ 0,00	R\$ 248.395.507,00	R\$ 275.688.687,02
2015	R\$ 250.348.383,51	R\$ 262.888.759,49	R\$ 291.774.427,85
2016	R\$ 282.641.994,62	R\$ 299.651.908,01	R\$ 332.577.034,42
2017	R\$ 303.090.008,76	R\$ 304.468.781,28	R\$ 337.923.175,67

(*) LIMITE (60%) (inciso III do art. 19 da LRF)

(**) LIMITE DE ALERTA (inciso II do § 1º do art. 59 da LRF)

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados coletados no SICONFI.

Petrolina esteve abaixo dos limites legais em todos os períodos analisados, com atenção para 2016 onde é possível observar maior diferença entre a DTP e o limite de alerta (cerca de 17 milhões), e atenção a 2017 onde a despesa de pessoal se apresenta mais próxima ao limite de alerta (cerca de 1,3 milhões) com relação aos outros exercícios analisados, Limites de Despesa com Pessoal de 2012 a 2017 Lagoa Grande são apresentados no quadro 13.

Quadro 13 - Limites de Despesa com Pessoal de 2012 a 2017 Lagoa Grande

ANO	DTP	LIMITE ALERTA (**)	LIMITE MÁXIMO (*)
2012	R\$ 19.064.962,08	R\$ 19.066.201,78	R\$ 21.161.156,24
2013	R\$ 20.875.158,77	R\$ 19.353.547,20	R\$ 21.480.074,58
2014	R\$ 22.898.015,60	R\$ 24.403.728,24	R\$ 27.085.158,98
2015	R\$ 23.074.849,09	R\$ 24.364.268,93	R\$ 27.041.363,96
2016	R\$ 28.130.135,55	R\$ 27.601.134,56	R\$ 30.633.889,64
2017	R\$ 27.417.818,42	R\$ 27.481.988,79	R\$ 30.501.652,37

(*) LIMITE (60%) (inciso III do art. 19 da LRF)

(**) LIMITE DE ALERTA (inciso II do § 1º do art. 59 da LRF)

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados coletados no SICONFI.

Em 2012, Lagoa Grande chega próximo ao limite de alerta, porém a atenção recai sobre 2013 e 2016 onde o município apresentou o endividamento de pessoal acima do limite

de alerta, em 2013, por exemplo, ultrapassou em mais de 1,5 milhões. O quadro 14 apresenta os Limites de Despesa com Pessoal de 2012 a 2017 Santa Maria da Boa Vista.

Quadro 2 - Limites de Despesa com Pessoal de 2012 a 2017 Santa Maria da Boa Vista

ANO	DTP	LIMITE ALERTA (**)	LIMITE MÁXIMO (*)
2012	R\$ 32.882.892,71	R\$ 28.865.678,12	R\$ 32.037.378,61
2013	R\$ 39.122.328,17	R\$ 33.317.375,30	R\$ 36.978.218,98
2014	R\$ 40.843.757,74	R\$ 34.351.236,18	R\$ 38.125.678,34
2015	R\$ 43.227.013,32	R\$ 42.052.061,90	R\$ 46.672.654,72
2016	R\$ 45.187.128,28	R\$ 38.510.722,44	R\$ 42.742.200,27
2017	R\$ 56.885.359,13	R\$ 56.355.922,17	R\$ 62.548.193,31

(*) LIMITE (60%) (inciso III do art. 19 da LRF)

(**) LIMITE DE ALERTA (inciso II do § 1º do art. 59 da LRF)

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados coletados no SICONFI.

Observa-se que Santa Maria esteve com a dívida de pessoal acima do limite de alerta em 2015, onde ultrapassou cerca de 1,1 milhões e em 2017, ano em que ultrapassou pouco mais de 520 mil. Em todos os outros anos da amostra, o município extrapolou o limite máximo, com atenção para 2014 e 2016 onde o exercício de dívida com pessoal superou os 2 milhões, chegando a mais de 2,7 milhões em 2014. O quadro 15 apresenta os Limites de Despesa com Pessoal de 2012 A 2017 Orocó/PE.

Quadro 15 - Limites de Despesa com Pessoal de 2012 A 2017 Orocó/PE

ANO	DTP	LIMITE ALERTA (**)	LIMITE MÁXIMO (*)
2012	R\$ 12.426.147,40	R\$ 11.725.524,67	R\$ 13.013.900,85
2013	R\$ 14.942.305,58	R\$ 12.187.101,02	R\$ 13.526.194,25
2014	R\$ 17.507.580,20	R\$ 13.313.228,15	R\$ 14.776.057,88
2015	R\$ 18.409.636,90	R\$ 15.496.386,67	R\$ 17.199.097,30
2016	R\$ 18.343.718,90	R\$ 17.644.499,34	R\$ 19.583.240,11
2017	R\$ 21.509.011,75	R\$ 18.265.061,23	R\$ 20.271.988,05

(*) LIMITE (60%) (inciso III do art. 19 da LRF)

(**) LIMITE DE ALERTA (inciso II do § 1º do art. 59 da LRF)

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados coletados no SICONFI.

O município de Orocó esteve com a despesa de pessoal acima do limite de alerta em 2012 e em 2016 com excessos de despesa que girou em torno de 700 mil Além disso, em todos os outros anos da amostra, Orocó extrapolou o limite máximo de despesa, com atenção para 2014 onde o exercício de despesa com pessoal superou os 2 milhões, chegando a mais de 2,7 milhões em 2014. O quadro 16 apresenta os Limites de Despesa com Pessoal de 2012 a 2017 Juazeiro/BA.

Quadro 16 - Limites de Despesa com Pessoal de 2012 a 2017 Juazeiro

ANO	DTP	LIMITE ALERTA (**)	LIMITE MÁXIMO (*)
2012	R\$ 167.698.259,35	R\$ 177.944.228,32	R\$ 197.496.368,84
2013	R\$ 193.147.030,80	R\$ 198.750.830,65	R\$ 220.589.157,22
2014	R\$ 216.695.654,16	R\$ 214.151.231,85	R\$ 237.681.722,36
2015	R\$ 213.262.812,75	R\$ 229.379.836,27	R\$ 254.583.614,06
2016	R\$ 253.536.658,76	R\$ 260.204.759,47	R\$ 288.795.515,50
2017	R\$ 254.014.158,78	R\$ 260.208.441,55	R\$ 288.799.602,16

(*) LIMITE (60%) (inciso III do art. 19 da LRF)

(**) LIMITE DE ALERTA (inciso II do § 1º do art. 59 da LRF)

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados coletados no SICONFI.

O município de Juazeiro esteve em todos os períodos abaixo dos limites legais de despesa com pessoal, com exceção de 2014, onde ultrapassou o limite de alerta em mais de R\$ 2,5 milhões. Contudo, permaneceu abaixo do limite máximo permitido. O quadro 17 apresenta os Limites de Despesa com Pessoal de 2012 a 2017 - Sobradinho/BA.

Quadro 17 - Limites de Despesa com Pessoal de 2012 a 2017 - Sobradinho/BA

ANO	DTP	LIMITE ALERTA (**)	LIMITE MÁXIMO (*)
2012	R\$ 17.486.524,26	R\$ 17.568.909,36	R\$ 19.499.344,46
2013	R\$ 20.776.414,29	R\$ 20.073.233,13	R\$ 22.278.838,10
2014	R\$ 23.236.388,07	R\$ 23.279.868,88	R\$ 25.837.812,30
2015	R\$ 28.257.826,99	R\$ 28.846.846,15	R\$ 32.016.477,41
2016	R\$ 32.459.756,16	R\$ 33.411.546,42	R\$ 37.082.737,42
2017	R\$ 34.763.233,51	R\$ 34.294.239,04	R\$ 38.062.418,47

(*) LIMITE (60%) (inciso III do art. 19 da LRF)

(**) LIMITE DE ALERTA (inciso II do § 1º do art. 59 da LRF)

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados coletados no SICONFI.

Sobradinho, em 2013, ultrapassou o limite de alerta em mais de R\$ 700.000 e em 2017 em mais de R\$ 460.000,00 nos demais anos os limites foram respeitados. O quadro 18 apresenta os Limites de Despesa com Pessoal de 2012 a 2017 Casa Nova/BA.

Quadro 3 - Limites de Despesa com Pessoal de 2012 a 2017 Casa Nova/BA

ANO	DTP	LIMITE ALERTA (**)	LIMITE MÁXIMO (*)
2012	R\$ 51.058.384,73	R\$ 51.334.219,73	R\$ 56.974.716,68
2013	-	R\$ 52.336.420,98	R\$ 58.087.037,71
2014	-	R\$ 51.272.047,92	R\$ 56.905.713,56
2015	R\$ 94.757.486,95	R\$ 109.062.822,20	R\$ 121.046.417,53
2016	R\$ 75.161.182,78	R\$ 63.802.702,40	R\$ 70.813.210,21
2017	R\$ 73.825.698,62	R\$ 68.240.586,25	R\$ 75.738.719,48

(*) LIMITE (60%) (inciso III do art. 19 da LRF)

(**) LIMITE DE ALERTA (inciso II do § 1º do art. 59 da LRF)

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados coletados no SICONFI.

Devido a falta de informação não foi possível verificar o atendimento aos limites legais de Casa Nova em 2013 e 2014. Observou-se nos anos cujas informações foram apresentadas que, em 2016 a despesa com pessoal de Casa Nova ultrapassou o limite máximo em 4,3 milhões e em 2017 ultrapassou o limite de alerta em mais de 5,5 milhões. O quadro 19 apresenta os Limites de Despesa com Pessoal de 2012 a 2017 Curaçá/BA.

Quadro 19 - Limites de Despesa com Pessoal de 2012 a 2017 Curaçá/BA

ANO	DTP	LIMITE ALERTA (**)	LIMITE MÁXIMO (*)
2012	R\$ 28.933.687,59	R\$ 29.630.162,15	R\$ 32.885.862,55
2013	R\$ 33.329.352,96	R\$ 30.588.333,26	R\$ 33.949.315,49
2014	-	-	-
2015	R\$ 40.524.762,38	R\$ 33.718.237,46	R\$ 37.423.127,03
2016	R\$ 42.302.827,89	R\$ 39.347.964,29	R\$ 43.671.436,50
2017	R\$ 46.798.230,54	R\$ 35.358.113,61	R\$ 39.243.189,35

(*) LIMITE (60%) (inciso III do art. 19 da LRF)

(**) LIMITE DE ALERTA (inciso II do § 1º do art. 59 da LRF)

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados coletados no SICONFI.

A carência de informações inviabilizou a análise de dívida com pessoal em 2014. Contudo, com as informações apresentadas foi possível observar que nos anos de 2013 e 2016 os limites de alerta do município foram ultrapassados em mais de 2 milhões. Chegando a 2,9 milhões em 2016, por exemplo. Observou-se também que em 2015 e 2017 os níveis de dívida pessoal cresceram exponencialmente, chegando ao patamar de excesso em mais de 3,1 milhões em 2015 e 7,5 milhões em 2017.

4.4 COMPARATIVO DE UTILIZAÇÃO DOS LIMITES ENTRE OS MUNICÍPIOS DA REGIÃO ANALISADA

Apresenta-se abaixo um comparativo da média de utilização do limite de despesa com pessoal dos municípios da RIDE Petrolina e Juazeiro, dentro do período de análise desta pesquisa. O quadro 20 apresenta a Demonstrativo da Média de Utilização do Limite no Período entre os Municípios da Região Analisada.

Quadro 20 - Demonstrativo da Média de Utilização do Limite no Período entre os Municípios da Região Analisada

MUNICÍPIOS	MÉDIA	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Petrolina (*)	52,3%	52,46%	52,93%	-	51,48%	50,99%	53,82%
Lagoa Grande	53,9%	54,06%	58,31%	50,72%	51,20%	55,10%	53,93%
Santa Maria Boa Vista	60,5%	61,58%	63,48%	64,28%	55,57%	63,43%	54,57%
Orocó	63,1%	57,29%	66,28%	71,09%	64,22%	56,20%	63,66%
Juazeiro	52,3%	50,95%	52,54%	54,70%	50,26%	52,67%	52,77%
Sobradinho	54,0%	53,81%	55,95%	53,96%	52,96%	52,52%	54,80%
Casa Nova (**)	55,7%	53,77%	-	-	46,97%	63,68%	58,48%
Curaçá (*)	61,3%	52,79%	58,90%	-	64,97%	58,12%	71,55%

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados coletados no SICONFI.

(*) para os municípios de Petrolina-PE e Curaçá-BA, foi feita a média dos quatro anos analisados.

(**) para o município de Casa Nova-BA, foi feita a média dos quatro anos analisados

Observa-se que dentro da RIDE, Orocó se apresenta com o maior percentual médio de comprometimento do seu nível de gasto com pessoal, seguido de Santa Maria, Sobradinho, Lagoa Grande e Juazeiro, respectivamente. Os municípios de Petrolina, Casa Nova e Curaçá estão fora da amostra devido a falta de informações em completo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo analisou o comportamento das despesas com pessoal dos municípios situados na Região Integrada de Desenvolvimento Econômico do Polo Petrolina e Juazeiro no período de 2012 a 2017.

No que tange o comparativo de variação entre a RCL e DTP, foi observado que alguns municípios apresentaram a variação da DTP em uma proporção maior que RCL em alguns períodos. Em Juazeiro, por exemplo, isso foi mais recorrente, pois em quatro exercícios (2013, 2012, 2016 e 2017) as despesas com pessoal cresceram proporcionalmente mais que a receita corrente líquida. Os municípios de Lagoa Grande, Santa Maria e Orocó apresentaram esse perfil de variação em três exercícios. Sobradinho em apenas dois e os municípios de

Petrolina, Casa Nova e Curaçá foram retirados da amostra devida incompletude das informações divulgadas.

Percebe-se, também que, Santa Maria, município que apresentou o segundo pior resultado com relação ao nível de gasto com pessoal, e Lagoa Grande, que embora não tenha os piores resultados da mostra, juntos representam os únicos municípios em que em algum momento, (2015 a 2016- Santa Maria; 2014 a 2015-Lagoa Grande), a receita caiu em valores absolutos enquanto a despesa com pessoal cresceu.

Além disso, o estudo apontou que 50% dos municípios se mantiveram abaixo do limite máximo de gasto com pessoal em todos os exercícios da amostra, ficam de fora desse número apenas os municípios de Lagoa Grande, Santa Maria, Curaçá e Casa Nova.

Lagoa Grande, contudo, superou o limite de alerta em 2013 e 2016. Santa Maria superou o limite máximo em quase todos os exercícios, com exceção de 2015 e 2017 onde fechou o exercício com o nível de gastos dentro do limite de alerta, com atenção a 2015 onde o excesso superou 1 milhão de reais. Curaçá apresentou um excesso de gasto, com relação ao limite máximo, em 2015, que superou os R\$ 3,1 milhões e em 2017 esse excesso ultrapassou os R\$ 7,5 milhões. Por fim, Casa Nova, embora não tenha sido possível analisar todos os períodos devido a falta de informação, apresentou em 2016 o gasto com pessoal superior ao limite máximo em mais de R\$ 4,3 milhões.

Ainda com relação aos limites de alerta, a amostra denota que 87,5% (7 dos 8 municípios) chegaram a ultrapassar esse limite em algum momento. Desses sete, cinco ultrapassaram o alerta em mais de um período (Lagoa Grande, Santa Maria, Orocó, Sobradinho e Curaçá), com ressalva aos maiores níveis de exerceo que foram de Curaçá que ultrapassou o limite de alerta em 2013 e 2016 em mais de R\$ 2,7 e R\$ 2,9 milhões, respectivamente. Dentre os municípios que ultrapassaram o alerta, Sobradinho em 2017 apresenta o menor montante excedente, cerca de R\$ 460 mil.

Observando os períodos onde houve acionamento dos limites, seja de alerta ou máximo, observa-se que os anos de maior dificuldade em equalizar os limites para os municípios da RIDE analisada foram: 2013, 2016 e 2017, visto que dos 8 municípios da RIDE, pelo menos um desses limites foram acionados em um desses três anos. Observou-se também, que a média de utilização dos limites dos municípios dentro período, se equilibra dentro do limite máximo de gasto permitido em todos os municípios, exceto Orocó que apresenta um nível médio de utilização do limite de gasto com pessoal de 63%. Dessa forma, Orocó é apresentado com o maior valor da média de utilização do limite, seguido de Santa Maria com uma média de 60%, Petrolina e Sobradinho que apresentaram 54% e por fim Juazeiro que apresentou 52%. Petrolina, Casa Nova e Curaçá foram retiradas dessa análise devido a falta de informações completas.

Apresenta-se, como limitação para essa pesquisa, a inobservância por parte de alguns municípios com relação ao que se estabelece o art. 54 e o §2º, III do art. 55 da Lei 101/2000, referente à elaboração e publicação quadrimestral do Relatório de Gestão Fiscal em até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder. Como sugestão para trabalhos futuros propõe-se aplicar neste estudo um método estatístico de regressão linear a fim de demonstrar estatisticamente se o movimento de variação da despesa com pessoal é explicado pelo movimento da RCL.

REFERÊNCIAS

BOTELHO, R. **Determinantes do comportamento fiscal dos estados brasileiros.** Dissertação (Mestrado) - Instituto de Pesquisas Econômicas, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, 2002.

BALEEIRO, A. **Uma introdução à ciência das finanças.** 16 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

BEUREN, I. M. (Org). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

BRASIL. **Lei, nº. 4320, de 17 de março de 1964.** Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 mar. 1964.

_____, **Lei Complementar, nº. 82, de 27 de março de 1995.** Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal. (Lei Camata I). Diário Oficial da União, DF, 27 de março 1995.

_____, **Lei Complementar, nº. 96, de 31 de maio de 1999.** Disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do art. 169 da Constituição. (Lei Camata II). Diário Oficial da União, DF, 31 de maio 1999.

_____, **Lei Complementar, nº. 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 de maio 2000.

_____, **Lei Complementar, nº. 113, de 19 de setembro de 2001.** Autoriza o Poder Executivo a criar Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Pólo Petrolina/PE e Juazeiro/BA e institui o Programa Especial de Desenvolvimento do Pólo Petrolina/PE e Juazeiro/BA. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 de setembro maio 2001.

CRUZ, F; NETTO, O.A. A Influência da Limitação das Despesas com Pessoal na Gestão Pública e um Perfil Comportamental dos Municípios Catarinenses. **CRCSC& Você** - Florianópolis, v. I, 11. I, p. 7-23, deV2001 - mar12002

FIORAVANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R. S. V.; SANTOS, J. C. **Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento.** IPEA, 2006. (Texto para Discussão, n. 1223).

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa.** 4ª ed. Atlas S.A. 2002. São Paulo.

GIUBERTI, A. C. **Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros.** In: Secretaria do Tesouro Nacional. (Org.). Finanças Públicas: Monografia premiada em 2º lugar no X Prêmio Tesouro Nacional – 2005. São Paulo: Ágape Editores Ltda.

IPEA, **Atlas de Desenvolvimento Humano.** Brasília, DF, pg. 33-40. 2017.

ROSA, M. B. **Contabilidade do Setor Público.** 2ª ed. Editora Atlas, 2013.

SANTOLIN, R.; JAYME JR. F. G.; REIS, J. C. Lei de responsabilidade fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimento nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 39, n. 4, p. 895-923, outubro/ dezembro 2009.

SUZART, J. A. S. A Hipótese do Grau de Endividamento e o Setor Público : Uma Análise do Nível de Endividamento dos Governos Estaduais. **Revista de Contabilidade Vista & Revista**, Belo Horizonte-MG, n.4, p. 73–101, 2012.

SILVA, I.P. **O Perfil de Endividamento dos Municípios Situados na Região Integrada de Desenvolvimento Econômico – RIDE – do Polo Petrolina e Juazeiro**. Monografia apresentada ao curso de Ciências Contábeis, FACAPE, Petrolina- PE, 2018.