



**Revista de Administração e Contabilidade**

*Volume 15, número 1*

*Feira de Santana, janeiro/abril 2023 p. 112 – 127*

*ISSN: 2177-8426*

## **Gestão fiscal: comportamento da despesa com pessoal no município de Alagoinhas – BA durante o período de 2018 a 2022**

**Neylane dos Santos Oliveira de Almeida**

### **Resumo**

Este estudo tem como objetivo analisar o comportamento da despesa de pessoal no município de Alagoinhas, sob a ótica da gestão fiscal, durante o período de 2018 a 2022. Para tanto, realizou-se um estudo documental, em que os dados necessários foram coletados a partir da FIRJAN e do Portal de Transparência do município de Alagoinhas, especificamente no Relatório de Gestão Fiscal de todos os quadrimestres compreendidos no período no 2018 a 2022. Tais dados foram tabulados e analisados descritivamente por meio de gráficos e os principais resultados indicam que o índice FIRJAN relativo a gastos com pessoal, apresentou uma piora, sem, contudo, atingir o patamar crítico. Além disso, no município de Alagoinhas, no período analisado, a despesa com pessoal embora tenha mantido o padrão comportamental abaixo do limite máximo, durante todo o período de análise, oscilou, cruzando as linhas dos limites de alerta e prudencial. Observou-se ainda, que a gestão municipal adota medidas de contingenciamento de despesas, sempre que necessário para frear o avanço dos gastos, em especial os relativos a pessoal, mantendo-o dentro o limite legal. Assim, constatou-se que há controle e responsabilidade na gestão fiscal das finanças públicas, por parte da gestão municipal.

**Palavras-Chave:** Gestão Fiscal; Lei de Responsabilidade Fiscal; Despesa com Pessoal; Finanças Públicas.

### **1. INTRODUÇÃO**

O desenvolvimento de uma sociedade deve ser visto numa perspectiva holística, integrada, a partir de multicritérios. Um deles diz respeito ao desenvolvimento econômico, que está estreitamente associado ao equilíbrio fiscal, pois é a partir dele que se promove condições para investimentos mais seguros, menores taxas de juros, solvência da dívida pública e outros. Esses fatores são essências para que o Estado consiga cumprir seu papel de administrar territórios e garantir direitos, por meio do provimento de serviços à sociedade.

Para tanto, é necessário ao Estado exercer sua atividade financeira, a qual envolve a gestão de recursos disponíveis, a definição de prioridades, realização de investimentos e custeamento de serviços públicos essenciais à sociedade.

Dentre os custos mais significativos, àqueles relacionados ao pagamento de pessoal despertam grande atenção e debate em função do peso que exercem sob o orçamento público e do fato de que, a despeito de sua extrema necessidade, quanto mais se destina recursos para custear a folha de pagamento, menos se tem para realizar investimentos de longo prazo, devendo haver, portanto, um esforço para que os gastos de pessoal permaneçam na faixa da razoabilidade.

O economista Raul Velloso (2021) chegou a afirmar que o orçamento do Estado brasileiro se transformou numa grande folha de pagamento, fazendo referência ao vulto dos gastos com servidores.

Dessa forma, o controle desse tipo de despesa, configura-se atualmente, em um dos fatores centrais quando se fala em equilíbrio ou gestão fiscal. A Lei de Responsabilidade Fiscal em vigor confirma isso, na medida em que reservou espaço para tratar especificamente da matéria, na tentativa de elevar o padrão fiscal dos entes públicos nacionais. Para Silva e Crisóstomo (2019), um padrão de gestão fiscal mais elevado tende a ser associado a melhores instrumentos de controle social sobre a gestão pública e, assim, a gestão fiscal é tida como propulsora de uma gestão pública mais eficiente e favorável ao desenvolvimento econômico.

Diante disso, o problema que norteia a presente pesquisa é: Qual o comportamento da despesa de pessoal no município de Alagoinhas, sob a ótica da gestão fiscal, durante o período de 2018 a 2022? Assim, o objetivo geral consiste em analisar o comportamento da despesa de pessoal no município de Alagoinhas, sob a ótica da gestão fiscal, durante o período de 2018 a 2022. Os objetivos específicos foram: i) identificar a posição do município de Alagoinhas no índice FIRJAN, relativo a gasto com pessoal; ii) observar o valor da despesa de pessoal e da receita corrente líquida de 2018 a 2022; e iii) verificar as possíveis medidas adotadas pela gestão municipal para se manter em compliance com relação a despesa de pessoal, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Este estudo se justifica na medida em que os gastos de pessoal são relevantes no câmputo das despesas públicas dos entes federados, sobretudo dos municípios, sendo importante constatar o perfil municipal no que tange com cumprimento dos limites impostos legalmente. Além disso, é esse um item constantemente apontado pelos tribunais de contas, cabendo aos municípios seu devido acompanhamento. No caso do município de Alagoinhas, pretende-se com esse estudo visualizar o padrão de comportamento da despesa de pessoal e com isso verificar a necessidade de medidas corretivas/preventivas, ou mesmo atestar uma possível conformidade legal (*compliance*).

Avaliar o padrão fiscal constitui-se numa tarefa complexa e coexistem na atualidade metodologias distintas. Considerando a complexidade e as várias dimensões da responsabilidade fiscal, Hendrick (2004) considera a possibilidade de individualizar, em vez de combinar indicadores em um agregado de responsabilidade fiscal. Assim, para este estudo foi feito a escolha de analisar o indicador de gastos com pessoal em um cenário municipal.

Considerando o cenário atual pós-pandêmico, se faz necessário verificar como os municípios estão se portando no que diz respeito a este tipo de despesa, pois é sabido que durante a pandemia houve certa flexibilização, sendo primordial investigar se a gestão fiscal está sendo delineada em um horizonte exequível e responsável.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1. Finanças Públicas**

Finanças Públicas, de acordo com Musgrave (1959) está relacionada a política econômica, ao uso de medidas de tributação e de dispêndios públicos. Para Bastos (2002) a administração do produto arrecadado (receitas) e a realização de dispêndios (despesas) constituem a atividade financeira.

Assim, as finanças públicas envolvem os recursos econômicos captados pelos entes governamentais, bem como a forma como eles são aplicados para o bem comum. Em se tratando de recursos a serem aplicados para prestação de serviços coletivos, é sabido que tais recursos são finitos e que as necessidades coletivas são infinitas. Logo, se faz necessário escolhas para decidir como por exemplo: em que montante, em qual momento, em qual área tais recursos serão alocados. Tais escolhas cabem aos gestores públicos e podem não estar alinhados aos interesses da coletividade, conforme preconiza a teoria da agência (JENSEN E MECKLING, 1976).

Diante disso, são necessários instrumentos legais para disciplinar as finanças públicas e, ao mesmo tempo, permitir o seu controle, de modo a reduzir os conflitos de interesse entre o agente (gestor público) e o principal (sociedade). Para tanto, no Brasil, cumprem, prioritariamente, esse papel: a Constituição Federal, a Lei no 4.320/64 e a Lei Complementar no 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

Fica evidente, para Matias-Pereira (2017, p.119) que “o objeto precípua das Finanças Públicas é o estudo da atividade fiscal, ou seja, aquela desempenhada pelos poderes públicos com o propósito de obter e aplicar recursos para o custeio dos serviços públicos”. É nesse sentido e diante dessa complexidade que Coase (1960) já definia o governo como uma super firma capaz de influenciar a economia de um local, produzindo impactos no mercado e na sociedade de forma geral.

Constata-se então, a responsabilidade do poder público na promoção do desenvolvimento econômico e social, estando esse diretamente relacionado a gestão fiscal responsável.

### **2.2. Gestão Fiscal – LRF**

A responsabilidade na gestão fiscal é posta no primeiro parágrafo do artigo primeiro da LC 101/2000 como “ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições (...)”.

Ainda de acordo com a LRF a gestão fiscal, está associada a quatro aspectos: planejamento, controle, transparência e responsabilidade e estes direcionam para o equilíbrio das contas públicas com prudência e razoabilidade.

O equilíbrio das contas é necessário para a promoção do desenvolvimento econômico e social, por isso é tão discutido tanto no âmbito acadêmico, quanto profissional, social e midiático.

Toda essa discussão é carregada de termos técnicos-contábeis, os quais envolvem realização/renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita,

concessão de garantia e inscrição em restos a pagar. De posse de tais conceitos, o desafio passa a ser a métrica para mensurar a responsabilidade fiscal dos entes ao longo dos períodos.

Nesse sentido, Cruz (2015) afirma não haver consenso sobre a forma como a responsabilidade fiscal em entidades públicas deve ser avaliada, tendo esta natureza quanti e qualitativa. No Brasil, destaca-se a iniciativa da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), que criou o índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF), cuja métrica é composta de cinco indicadores (receita própria, gastos com pessoal, investimentos, liquidez e custo da dívida). O calculado é feito a partir de informações anuais fornecidas pelos municípios a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), portanto dados oficiais.

A LRF estabelece metas de resultados/limites, dentre os quais se destaca os limites com gastos de pessoal (GERIGK; CLEMENTE; TAFFAREL, 2011), além de prevê sanções pelo seu descumprimento. Por isso e em razão dos valores assumidos pelos entes públicos brasileiros que os gastos com pessoal despontam como importante e seu comportamento se constitui como foco central desse trabalho.

### **2.3. Despesa com Pessoal**

O MCASP (2021) em conformidade com o art. 18 da LRF, em seu caput, conceitua despesa de pessoal 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)

Incluem-se nesse grupo de natureza da despesa os gastos com terceirização de mão de obra, desde que os terceirizados tenham sido contratados em substituição a servidores e empregados públicos. Este é um ponto que vem sendo observado com frequência pelos tribunais de contas.

Isso porque, historicamente, observa-se no Brasil, um alto comprometimento das receitas com gastos de pessoal (AGUIAR, 2017), dado a cultura dos apadrinhamentos políticos e da troca de cargos públicos por votos. (DIENG et al., 2004), sem contar na forte presença de terceirizações que também geram controvérsias no que diz respeito a eficiência e a legalidade do gasto público.

Diante dessa realidade, alguns normativos foram elaborados dentre eles a Lei Rita Camata I e II (Santos et al, 2022) até que a LRF impôs, baseado na receita corrente líquida, limites para os gastos de pessoal em cada nível de governo. Adicionalmente, Dias (2009) considera como relevante, o fato da LRF ter inovado, ao trazer a divisão dos limites globais entre os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e os Ministérios Públicos, já que esses poderes detém autonomia administrativa e orçamentaria, devendo controlar seus gastos com pessoal tanto quanto o executivo.

A despeito disso, alguns estudos mostram o efeito contrário, isto é, aumento nos gastos de pessoal, o que sugere os limites impostos pela lei estavam em um patamar acima da realidade dos municípios brasileiros (FIORAVANTES et al., 2006).

Na esfera municipal, o limite legal imposto é:

Tabela 01 – Limite Máximo da despesa de pessoal previsto na LRF para os municípios

<b>PODER</b>	<b>% da RCL</b>
Executivo	54%
Legislativo	6%
Total	60%

Fonte: LC 101/2000 - LRF

Assim, a despesa total com pessoal no município deve permanecer inferior aos 60% da receita corrente líquida, sendo 54% limitado ao poder executivo e 6% ao poder legislativo, incluindo tribunal de contas do município, quando houver.

Esse limite de 54% da receita corrente líquida para o poder executivo é o limite máximo. Para fins de limites de gastos de pessoal, considera-se ainda o disposto nos artigos 22 e 59 da LRF, que determina os chamados limites prudencial e de alerta, conforme apresentado na Tabela 02 abaixo:

Tabela 02 – Níveis de limite da despesa de pessoal previsto na LRF para o poder executivo dos municípios

<b>Níveis de Limite</b>	<b>% da RCL</b>
Máximo	54,0%
Prudencial	51,3%
Alerta	48,6%

Fonte: LC 101/2000 - LRF

É importante para o gestor público municipal controlar a despesa de pessoal tendo como parâmetro esses níveis, para que medidas possam ser tomadas preventivamente, quando necessário, de modo a evitar penalidades.

Aos órgãos de controle interno e externo cabe sinalizar o Poder Executivo quando o montante da com pessoal atingir o limite de alerta, contudo o seu descumprimento não enseja em penalidades (TCM-BA, 2019). Porém, ao ultrapassar o limite prudencial (51,3%), o poder executivo sofrerá algumas vedações previstas na LRF, como: i) Concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, exceto os derivados de determinação legal; ii) criação de cargos, empregos ou funções; iii) alteração da estrutura de carreira que implique em aumento de gastos, dentre outros.

Ao município é dado o prazo de dois quadrimestres para reverter o montante de despesa de pessoal que exceder os limites determinados e enquanto não houver a reversão o ente fica impossibilitado de receber transferências voluntárias, obter garantias, contratar operações de crédito, saldo as exceções previstas em lei (Art. 23 da LRF).

Além disso, a Constituição Federal, artigo nº 169, apresenta penalidades mais severas, como a suspensão de todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites, redução das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; exoneração dos servidores não estáveis e em alguns casos dos estáveis, além de crime de reclusão e outros.

Ainda no que se refere a penalidades, a Resolução TCM-BA 222/92, destaca a possibilidade de rejeição de contas pelo excesso de despesa com pessoal, bem como, pela falta de recondução de tais despesas.

Assim, depreende-se ser de suma importância manter a despesa de pessoal sob um rígido controle, tendo em vista que as consequências possíveis tanto para o município quanto

para seu gestor. Dentre as penalidades previstas, a impossibilitado de receber transferência e contratar operações de créditos podem comprometer o fluxo de caixa do município e consequentemente o funcionamento da máquina pública e a prestação de serviços à sociedade.

Manter tais gastos sob controle não é uma tarefa simples, pois além da complexidade técnica, sabe-se que fatores políticos podem exercer influência, conforme apontado por Santos e Rodrigues Junior (2023).

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo tem como objetivo analisar o comportamento da despesa de pessoal no município de Alagoinhas, sob a ótica da gestão fiscal, durante o período de 2018 a 2022. Quanto a abordagem do problema, trata-se de uma pesquisa quali-quantitativa, pois foi necessário apresentar a evolução dos gastos com pessoal ao longo do período de análise, bem como tecer interpretações a luz da legislação vigente (LC 101/2000) e da literatura pertinente. No que se refere ao objetivo, este estudo classifica-se como descritivo, na medida que descreveu o comportamento das despesas com pessoal, verificando a ocorrência de algum padrão predominante. Quanto aos procedimentos, foi realizado um estudo documental, partindo de dados registrados em um documento oficial que é o Relatório de Gestão Fiscal de publicação quadrimestral obrigatória pelos municípios. Para Gil (2017) a pesquisa documental consiste no uso de materiais que não receberam, ainda, um tratamento analítico ou que podem ser refeitos, conforme os objetivos da pesquisa, tal como ocorreu neste estudo. A metodologia para realização deste trabalho foi orientada a partir do estudo de Silva (2019).

Inicialmente, identificou-se a situação do município de Alagoinhas, no que diz respeito a dimensão 'despesa com pessoal' a partir do índice FIRJAN, possibilitando assim, uma análise comparativa à nível estadual e nacional.

Em seguida, procedeu-se com a coleta de dados no Portal de Transparência do Município de Alagoinhas, local onde fica disponível para o acesso público informações de natureza contábil-orçamentária, inclusive os relatórios fiscais previstos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e que são submetidos ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI).

Para fins desta pesquisa, utilizou-se o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) de todos os quadrimestres do período de 2018 a 2022 para observar os dados referentes a despesa de pessoal e a receita corrente líquida. Na sequência, os dados foram tabulados por meio do software Microsoft Excel<sup>®</sup>, versão 2016. Assim, foram analisados quinze RGF's (Anexo I.- Demonstrativo da Despesa com Pessoal).

Dentre os aspectos da Gestão Fiscal (planejamento, controle, transparência e responsabilidade) este estudo, assim como os principais estudos empíricos realizados no Brasil sobre responsabilidade na gestão fiscal, está considerando a dimensão da responsabilidade no cumprimento de metas e limites impostos. Assim, a partir dos dados coletados no RGF, analisou-se a obediência aos limites estabelecidos pela LRF.

Adicionalmente foi feito uma consulta ao sítio Leis Municipais, no intuito de buscar normativos sobre contenção de despesas eventualmente publicados pelo município de Alagoinhas.

Os resultados estão dispostos em gráficos e tabelas, conforme apresentados na seção de “Análise de Resultados” a seguir.

#### 4. ANÁLISE DE RESULTADOS

##### 4.1. Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) - Despesa com Pessoal

O índice Firjan (IFGF) é uma iniciativa Federação das Indústrias do estado do Rio de Janeiro (Firjan) que tem o intuito de contribuir com o debate sobre a eficiência da gestão fiscal, trazendo como foco a administração dos recursos públicos pelas prefeituras. O índice é calculado anualmente e é composto por quatro indicadores, a saber: Autonomia, Gastos com Pessoal, Liquidez e Investimentos, todos com o mesmo peso no cálculo geral do indicador (25%).

Para este estudo foi utilizado o indicador de Gastos com Pessoal, disponível no sítio eletrônico da FIRJAN. No período da coleta de dados, não estavam disponíveis os resultados de 2021 e 2022, razão pela qual estes anos foram excluídos da análise.

Calculado de forma idêntica ao utilizado para apuração dos limites da LRF, o IFGF permite uma análise histórica e oferece um ranking que mostra a posição do município tanto na perspectiva estadual, quanto nacional.

O IFGF varia numa escala de 0,00 a 1,00, sendo analisado da seguinte forma: receberá 0,00 o município que exceder o limite de 60% da RCL e quanto mais próximo de 1,00 for o resultado, menor o comprometimento do orçamento com despesas de pessoal e maior a margem financeira para investimentos em serviços públicos.

O Gráfico 01 a seguir demonstra o comportamento do índice Firjan- Gastos com Pessoal de Alagoinhas, nos anos de 2018, 2019 e 2020:

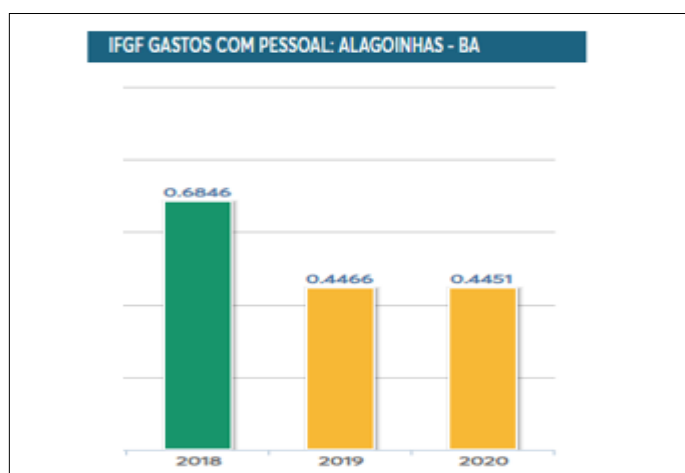


Gráfico 01 – IFGF Gastos com Pessoal – Alagoinhas (2018-2020)

Fonte: FIRJAN (2023)

Os resultados demonstram uma piora no IFGF – Gastos com pessoal no período analisado, sendo este resultado fortemente influenciado pela situação macroeconômica e pelas demandas provenientes da crise sanitária, provocada pela COVID -19.



Para Firjan, quando o referido indicador se encontra superior a 0,8 pontos, demonstra-se uma situação de gestão de 'excelência'. Quando o indicador figura o intervalo entre 0,6 e 0,8 pontos, tem-se uma 'boa gestão'. Na hipótese de o resultado permanecer entre 0,4 e 0,6 pontos, configura-se uma situação de 'dificuldade' na gestão dos gastos com pessoal e por fim, quando o indicador se mostra inferior a 0,4, a situação denota-se como 'crítica'.

Com base nesta escala, observa-se que o município de Alagoinhas, saiu o patamar da excelência em 2018 para o patamar que demonstra dificuldade na gestão dos gastos com pessoal em 2019 e 2020. Esta situação configura-se como um alerta, pois demonstra que o município tem comprometido cada vez mais o orçamento com despesa de pessoal, diminuindo assim, a margem para investimentos em serviços públicos.

Para uma análise comparativa é necessária verificar o posicionamento de Alagoinhas no ranking nacional e estadual e este está descrito na Tabela 03 a seguir:

Tabela 03 - Ranking FIRJAN

Exercício	Posição Nacional	Posição Estadual	IFGF – gastos com Pessoal
2018	1223º	67º	0,6846
2019	3213º	133º	0,4466
2020	3211º	104º	0,4451

Fonte: FIRJAN (2023)

Os dados evidenciam uma regressão na posição do município de Alagoinhas tanto no ranking estadual, quanto no ranking nacional, no período de 2018 a 2020. Esta realidade sugere a necessidade de ajustes, que podem ser tanto no sentido de aumentar receitas, quanto de diminuir despesas, visando manter o indicador abaixo do limite legal, evitando assim problemas de falta de caixa para pagamento de despesas básicas.

Os gráficos a seguir demonstram o IFGF de Alagoinhas em relação ao máximo, mínimo e a média nacional:

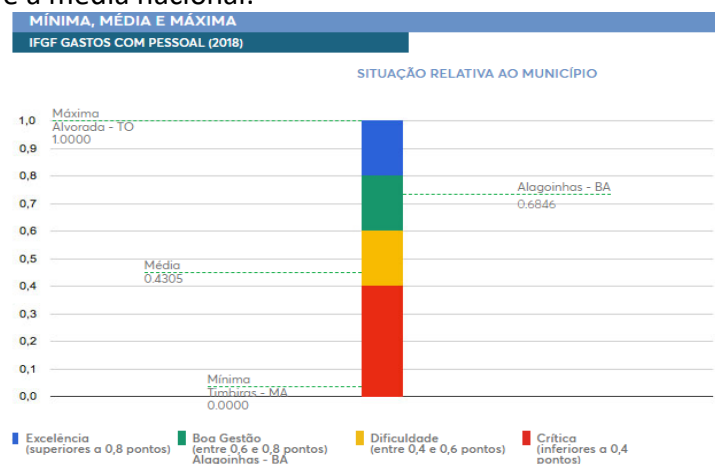


Gráfico 02 – Situação Relativa de Alagoinhas - 2018

Fonte: FIRJAN (2023)



Em 2018, o índice FIRJAN do município de Alagoinhas, relativo a gastos com pessoal (0,6846) ficou entre os limites nacionais máximo e mínimo e em um patamar acima da média nacional (0,4305).

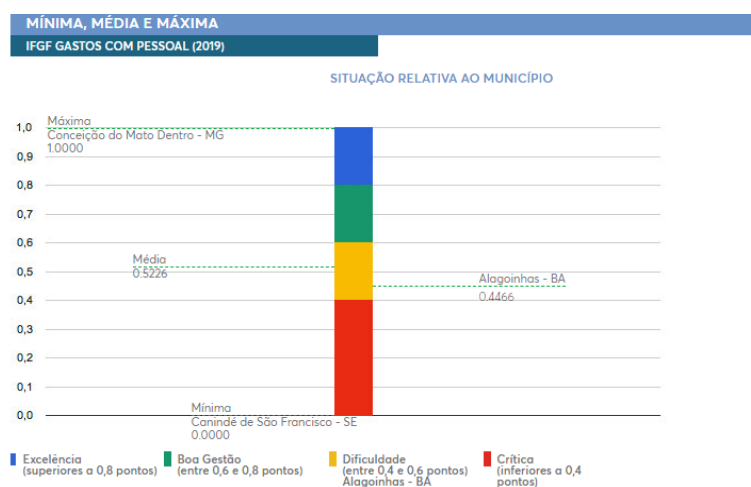


Gráfico 03 – Situação Relativa de Alagoinhas - 2019  
Fonte: FIRJAN (2023)

Em 2019, o índice FIRJAN do município de Alagoinhas, relativo a gastos com pessoal (0,4466) ficou entre os limites nacionais máximo e mínimo e em um patamar abaixo da média nacional (0,5226), o que demonstra uma piora na situação relativa do município comparando 2018 com 2019.

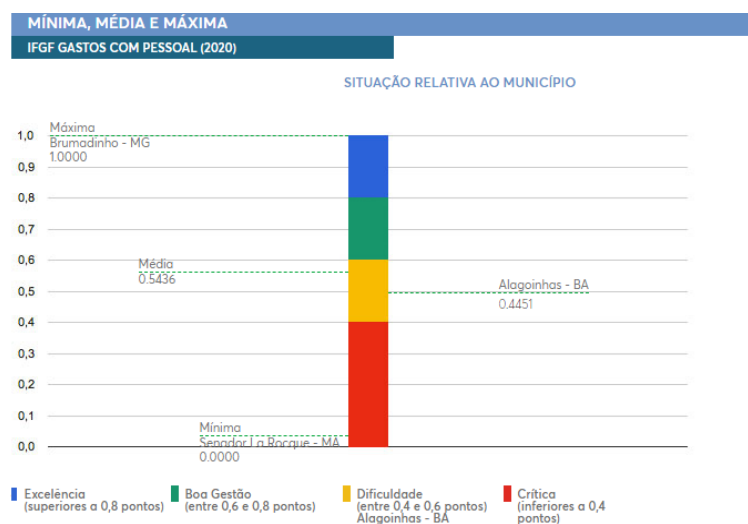


Gráfico 04 – Situação Relativa de Alagoinhas - 2020  
Fonte: FIRJAN (2023)

Em 2020, o índice FIRJAN do município de Alagoinhas, relativo a gastos com pessoal (0,4451) continuou abaixo da média nacional (0,5436), mantendo o quadro de dificuldade na gestão do indicador iniciado em 2019. Fica evidente o comportamento da média do município

tem ido de encontro ao comportamento da média nacional, já que esta tem aumentado, ao passo que àquela vem declinando.

#### 4.2. Comportamento da Despesa com Pessoal (2018-2022)

A Receita Corrente Líquida (RCL) é o parâmetro utilizado pela LRF para cálculo dos limites de pessoal, por isso, essa análise se inicia a partir desse indicador, conforme apresentado no Gráfico 05 abaixo:

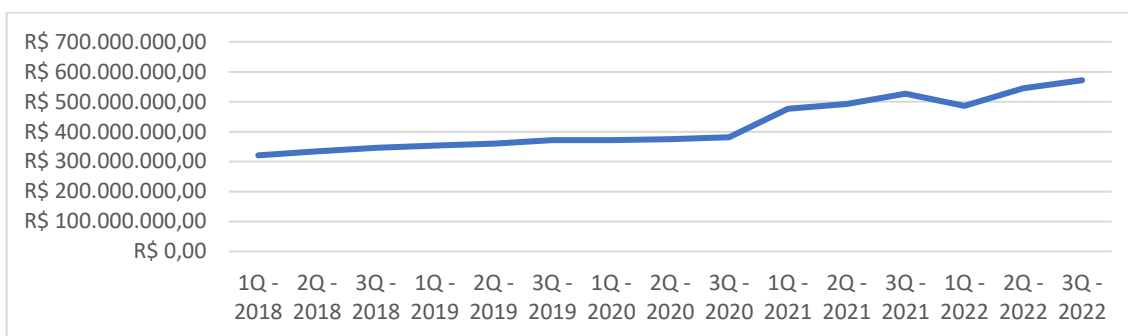


Gráfico 05 – Evolução da RCL (2018-2022)

Fonte: Elaboração Própria (2023)

É possível constatar, no período analisado, um crescimento da receita corrente líquida. Este crescimento foi significativo, na ordem de 78,1%, o que significa que o município tem melhorado sua arrecadação, no que diz respeito ao grupo de receitas que compreende as receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços e transferências correntes. Esse crescimento é positivo e oferece lastro para o aumento da despesa pública em geral e, especificamente com pessoal.

No Gráfico 06, demonstra-se a comportamento da despesa com pessoal no período analisado:

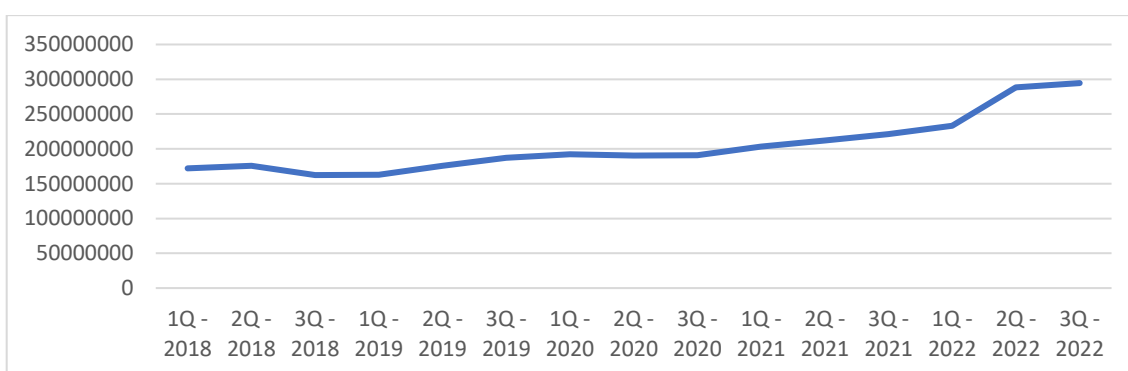


Gráfico 06 – Evolução da Despesa com Pessoal (2018-2022)

Fonte: Elaboração Própria (2023)

Conforme o esperado, observa-se com base no Gráfico 2 que a despesa com pessoal também registrou crescimento. Sua evolução foi de 71% comparando o primeiro e o último quadrimestre do período analisado. Constata-se então, que o aumento da despesa de pessoal

foi percentualmente menor que o da RCL, o que denota uma atitude gerencialmente responsável.

A constatação da legalidade desse crescimento é possível a partir da comparação vis a vis os limites estabelecidos pela LRF. O Gráfico 07 abaixo, apresenta esse diagnóstico:

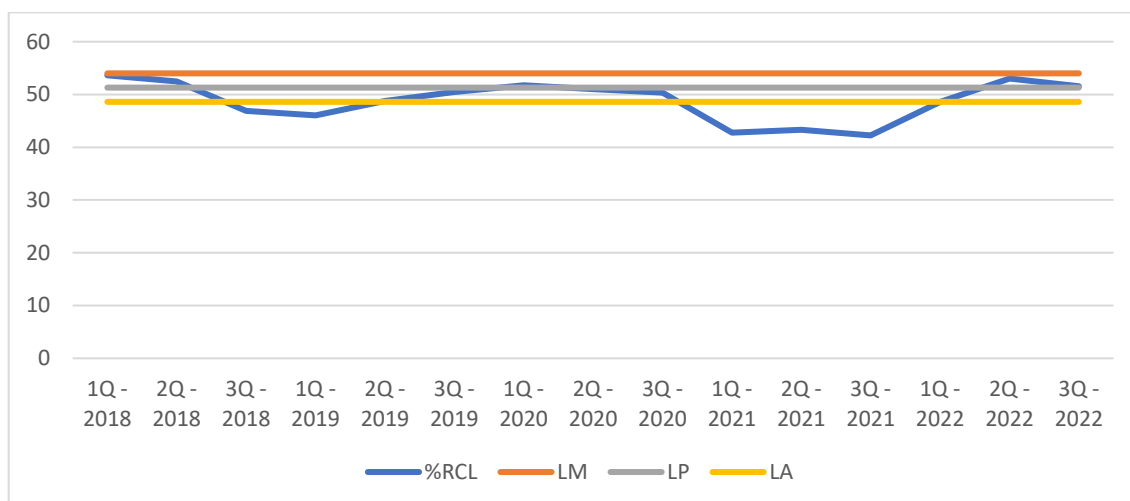


Gráfico 07 – Limites da Despesa com Pessoal (2018-2022)

Fonte: Elaboração Própria (2023)

A verificação da legalidade da despesa de pessoal, exige uma análise comparativa da referida despesa com a receita corrente líquida, conforme determinação constante na LRF. Assim, o percentual da despesa com pessoal em relação a receita corrente líquida está representado no gráfico 07 e embora tenha permanecido abaixo do limite máximo durante todo o período de análise, oscilou, cruzando as linhas dos limites de alerta e prudencial.

Os quadrimestres de 3/2018, 1/2019, 1/2021, 2/2021 e 3/2021, foram os únicos em que se permaneceu abaixo de todas as faixas de limites de gastos. Nos demais, o poder executivo do município precisou tomar medidas para redução tendo em vista a necessidade de estar em *compliance* com a LRF.

Em maio de 2018, entrou em vigor o Decreto 4863/2018, cujo objetivo era limitar empenhos e a movimentação financeira. Tal medida surtiu efeito, o que se comprova com a melhora do indicador no último quadrimestre do mesmo ano. O exercício de 2019 foi um período em que a despesa de pessoal se manteve em um patamar de controle. Em 2020, foram necessárias ações restritivas, concretizada com a publicação do Decreto 5.254/2020, o qual dispunha sobre medidas de contingenciamento das despesas correntes no âmbito do poder executivo municipal, dentre elas as despesas com pessoal. Como resultado, o referido indicador decresceu no final de 2020 e, ao longo dos dois primeiros quadrimestres de 2021, permaneceu bem abaixo do limite de alerta, voltando a crescer no final de 2021 e em 2022.

O período apresenta uma grande oscilação do indicador, o que demonstra que o município não tem uma constância de controle para manter o indicador abaixo do limite prudencial e de alerta. Contudo, demonstra-se também que a gestão municipal tem agido em momentos cruciais, evitando o descumprimento legal, mostrando que há o acompanhamento do indicador por parte da área técnica.

Para uma melhor visualização, esses dados estão apresentados em uma única tela, de forma resumida, no Gráfico 08:

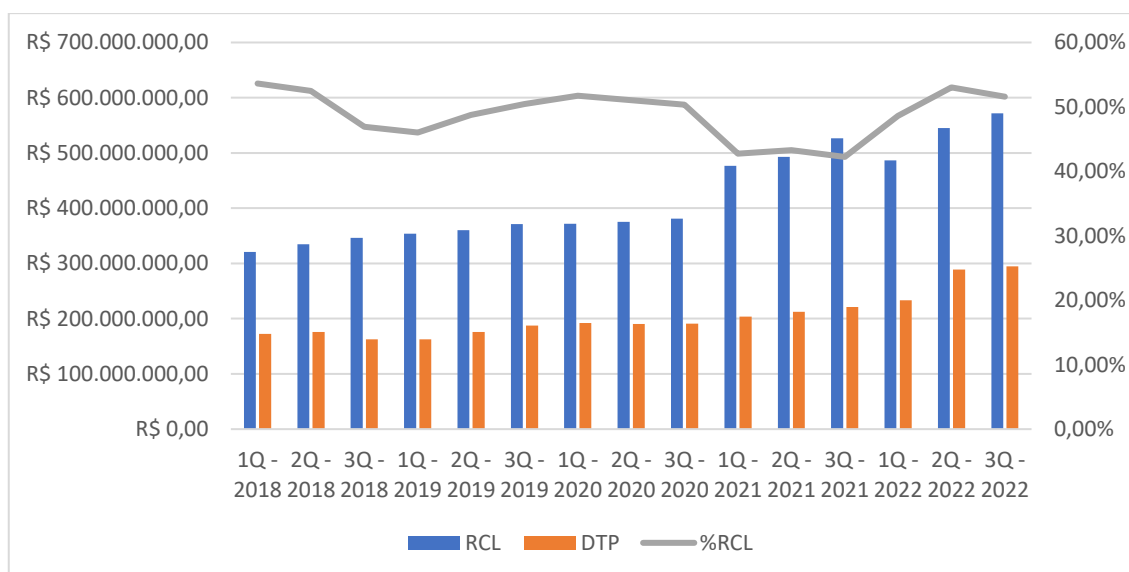


Gráfico 08 – Despesa de Pessoal, RCL e % da Despesa de Pessoal/RCL (2018-2022)

Fonte: Elaboração Própria (2023)

Verifica-se com base no Gráfico 08 tanto a RCL, quanto a despesa de pessoal apresentam um comportamento ascendente e que o percentual da despesa de despesa de pessoal em relação a receita corrente líquida nunca excedeu o limite dos 54%, o que demonstra controle por parte da gestão, evitando o desequilíbrio das contas públicas e graves penalidade, em razão da falta de *compliance* no que diz respeito a este aspecto.

A aproximação do ano eleitoral no âmbito municipal, enseja ainda mais controle por parte da gestão técnica, dado a probabilidade de fatores políticos influenciarem nos gastos com pessoal, conforme sugere a teoria dos ciclos políticos (DOWNS, 1957 e NORDHAUS, 1975) e estudos como o de Santos e Rodrigues Junior (2023).

Tal controle se faz importante e o Gráfico 09 a seguir, demonstra o tamanho da folga entre o percentual alcançado pela despesa de pessoal em relação a receita corrente líquida do município e o limite máximo legal.

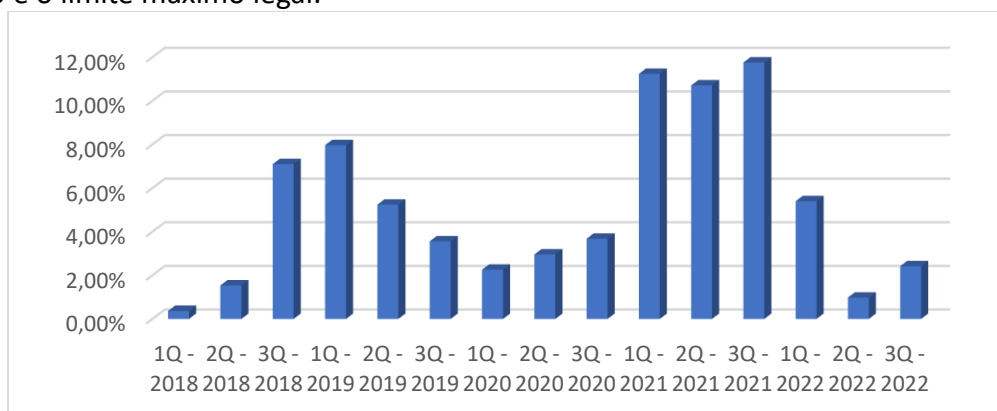


Gráfico 09 – Diferença % da Despesa de Pessoal/RCL e o Limite Máximo (2018-2022)

Fonte: Elaboração Própria (2023)

O Gráfico 09 demonstra que o ano de 2020, ano atípico em razão da pandemia, a folga percentual do gasto de pessoal em relação ao limite máximo permaneceu abaixo dos 4%. O ano de 2021 foi o exercício em que houve maior folga do gasto com pessoal em relação ao limite máximo legal de 54%, sugerindo um controle mais efetivo e medidas preventivas, tendo em vista o cenário preocupante, em razão das incertezas da COVID-19.

Em 2022, com o aumento do gasto essa folga foi reduzida e ao longo de 2023, medidas têm sido tomadas pela equipe econômica do município, inclusive pelo controle interno, com o intuito de evitar o descumprimento do limite legal e nesse sentido, os empenhos e movimentação financeira no âmbito da Administração Municipal Direta e Autarquias já se encontram limitados, por meio de decreto municipal (DECRETO MUNICIPAL nº 6002/2023).

Encontra-se suspensa, pelo prazo de 60 dias, dentre outras coisas, a contratação de novos servidores, a nomeação de servidores efetivos, a concessão de novas gratificações e/ou vantagens aos servidores comissionados, nomeados e efetivos e etc. Tais medidas tem a intenção de conter o avanço da despesa de pessoal e assim, diminuir sua participação em relação a RCL (DECRETO MUNICIPAL nº 6002/2023).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo foi conduzido com o objetivo de analisar o comportamento da despesa de pessoal no município de Alagoinhas, sob a ótica da gestão fiscal, durante o período de 2018 a 2022. Para tanto, foi desenvolvido uma pesquisa documental, cuja coleta de dados foi realizada por meio da FIRJAN e do Portal da Transparência Municipal, especificamente no Relatório de Gestão Fiscal, referente aos quadrimestres do período analisado.

Foram analisados quinze relatórios e os principais resultados indicam que o índice FIRJAN de gastos de pessoal do município de Alagoinhas saiu do patamar (0,6846) que indica 'boa gestão' em 2018 para o patamar (0,4451) de 'dificuldade' em 2020, revelando uma piora do indicador. Preocupa ainda o fato do município está apresentando uma tendência contrária à média nacional que tem se elevado.

Com relação ao crescimento da receita corrente líquida, o município registrou um crescimento de 78,1%, ou seja, uma evolução bastante significativa de 2018 a 2022. Nesse cenário de crescimento da receita, espera-se também um crescimento das despesas, o que se comprovou ao verificar uma alta de 71% da despesa de pessoal no mesmo período de análise. Esse resultado aponta para uma gestão fiscal responsável, na medida que o aumento da receita corrente líquida foi superior ao da despesa com pessoal.

Em termos legais, observou-se que o Município de Alagoinhas se manteve em *compliance* de 2018 a 2022, dado que não ultrapassou o limite máximo (54%) da despesa de pessoal em relação a RCL, previsto pela LRF, evitando assim severas penalidades. Esse resultado também denota responsabilidade na gestão fiscal. Tal responsabilidade também foi constatada por meio das medidas de contingenciamento de despesas realizadas pelo município todas as vezes que o índice de pessoal se mostrou acima do limite de alerta e /ou prudencial, conforme ocorridos em alguns quadrimestres de 2018, 2020, 2021 e 2022.

Os decretos municipais nº 4863/2018, 5254/2020 e 6002/2023 foram publicados no sentido de restringir ações de gestão que pudessem levar o município ao descumprimento da LRF e conseqüentemente a rejeição de contas.

Assim, observou-se o índice de pessoal manteve o padrão de comportamento abaixo do limite máximo legal, o que confere conformidade nesse quesito, com base na LRF e, aponta para a ocorrência de controle e responsabilidade na gestão fiscal das finanças públicas, por parte da gestão municipal, apesar das oscilações registradas em relação aos limites de alerta e/ou prudencial.

Esses resultados estão limitados ao período analisado, não podendo ser extrapolados para períodos diversos. Além disso, a gestão fiscal foi analisada, unicamente, sob o viés da responsabilidade no cumprimento das metas/limites da despesa de pessoal.

Assim, sugere-se que pesquisas futuras possam analisar outros indicadores como endividamento, gastos com saúde e/ou gastos com educação. Sugere-se também que outros aspectos da gestão fiscal como: adequação do planejamento/orçamento, estrutura de controle e transparência fiscal possam ser estudados, de modo a contribuir para uma gestão fiscal dos municípios cada vez mais eficiente, favorecendo assim, o desenvolvimento econômico/social.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, V. H. N. **Análise do comportamento da despesa com pessoal na prefeitura municipal do Natal e a associação com o indicador de gastos com pessoal do índice Firjan de gestão fiscal entre os anos de 2012 e 2016**. Monografia (Graduação em Ciências Contábeis) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

ALAGOINHAS, Prefeitura Municipal. Decreto Municipal nº 4863/2018, de 03 de maio de 2018. **Dispões sobre medidas de limitação de empenho e movimentação financeira no âmbito da administração municipal direta e autarquias, relativas ao exercício de 2018**. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/ba/a/alagoinhas/decreto/2018/487/4863/decreto-n-4863-2018-dispoe-sobre-medidas-de-limitacao-de-empenho-e-movimentacao-financeira-no-ambito-da-administracao-municipal-direta-e-autarquias-relativas-ao-exercicio-de-2018?q=contingenciamento>>. Acesso em: 02 jun 2023.

ALAGOINHAS, Prefeitura Municipal. Decreto Municipal nº 5254/2020, de 02 de abril de 2020. **Dispõe sobre medidas de contingenciamento das despesas correntes no âmbito do poder executivo municipal**. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/ba/a/alagoinhas/decreto/2020/526/5254/decreto-n-5254-2020-dispoe-sobre-medidas-de-contingenciamento-das-despesas-correntes-no-ambito-do-poder-executivo-municipal?q=5254%2F2020>>. Acesso em: 02 jun 2023.

ALAGOINHAS, Prefeitura Municipal. Decreto Municipal nº 6002/2023, de 05 de julho de 2023. **Dispões sobre medidas de limitação de empenho e movimentação financeira no âmbito da administração municipal direta e autarquias, relativas ao exercício de 2023**. Disponível em: <<https://www.alagoinhas.ba.gov.br/wp-content/uploads/2023/07/DECRETO-N%C2%B0-6.002-23.pdf>>. Acesso em: 17 jul 2023.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito financeiro e de direito tributário**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

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, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm). Acesso em: 01 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 maio 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm).> Acesso em: 11 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Receita Nacional**. 1. ed. Brasília: STN; Coordenação-Geral de Contabilidade, 2008.

BRASIL. Secretaria Do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público**. 8. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2018.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi)**. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>. Acesso em: 11 jun. 2023.

COASE, R. H. The problem of social cost. **The Journal of Law and Economics**, n. 3, p.1-44, 1960.

CRUZ, Claudia Ferreira Da. **Responsabilidade na Gestão Fiscal: um estudo em grandes municípios com base nos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal no período de 2010- 2013**. Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Tese (Doutorado), São Paulo - SP, 2015. 301 p. Disponível em: . 9781450349185. Acesso em: 11 jun. 2023.

DIAS, F. A. C. O controle institucional das despesas com pessoal. **Consultoria Legislativa do Senado Federal**, Brasília, 2009.

DIENG, M.; DINIZ, J. A.; MACEDO, A. F. P.; MORAES, E. F. Os impactos financeiros gerados pela LRF no que tange ao comprometimento das Receitas Correntes Líquidas com Despesas de Pessoal. *In*: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 4., 2004, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: EAC/FEA/USP, 2004.

DOWNS, A. **An economic theory of democracy**. New York: Harper and Row, 1957.

FIRJAN. Índice FIRJAN de Gestão Fiscal. Disponível em: < <https://www.firjan.com.br/ifgf/>>. Acesso em: 15 jun 2023

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.



GERIGK, W.; CLEMENTE, A.; TAFFAREL, M. O impacto da lei de responsabilidade fiscal sobre a gestão financeira municipal: um estudo com os municípios do Paraná. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa (RECADM)**, Campo Largo-PR, v. 10, n. 1, p. 64-83, Maio/2011.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

HENDRICK, Rebecca. Assessing and measuring the fiscal health of local governments: focus on Chicago suburban municipalities. **Urban Affairs Review**, v. 40, n. 1, p. 78-114, 2004.

JENSEN M. e MECKLING, W. Theory of the firm: Managerial behavior, agency cost, and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, p. 305-360, 1976.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas**. 7. ed. – São Paulo: Atlas, 2017.

MUSGRVE, Richard Abel. **The theory of public finance**. New York: McGraw-Hill, 1959.

NORDHAUS, W. The Political Business Cycle. **Review of Economic Studies**. v.42, pg 169-190, abr, 1975.

SANTOS, J. S. dos. O perfil da despesa com pessoal dos municípios situados na região integrada de desenvolvimento econômico do polo Petrolina e Juazeiro. **Revista Expressão Católica**. v. 11, n. 1; Jan - Jun; 2022.

SANTOS, Maria Elenice de Aguiar; RODRIGUES JUNIOR, Manuel Salgueiro. Análise das despesas com pessoal dos municípios da Serra da Ibiapaba. **Rev. Controle, Fortaleza**, v. 21, n.2, p. 173-205, jul./dez. 2023.

SILVA, C.R.M. da, CRISÓSTOMO, V.L. Gestão fiscal, eficiência da gestão pública e desenvolvimento socioeconômico dos municípios cearenses. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro v. 53, n.4, jul – ago, 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA – TCM-BA. Resolução TCM/BA nº 222/1993. Enumera irregularidades e falhas que poderão motivar a rejeição de contas municipais. Disponível em: <<https://www.tcm.ba.gov.br/consulta/legislacao/resolucoes/?f=222>> Acesso em: 25 mai 2023.

VELLOSO, R. Teto de gastos nasceu para morrer rapidamente. **Estadão**. Disponível em:<<https://www.estadao.com.br/economia/raul-velloso/teto-de-gastos-nasceu-para-morrer-rapidamente/>> Acesso em: 03 de jun de 2023.