



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

Lei de Responsabilidade Fiscal: cumprimento dos gastos com pessoal nos municípios de Rondônia, uma realidade?

Karolina Gomes Nunes Pereira, Bárbara Jinny Ferreira, Marlene Valério Dos Santos Arenas

[ARTIGO] GT 9 Planejamento, Controle e Finanças no Setor Público

Lei de Responsabilidade Fiscal: cumprimento dos gastos com pessoal nos municípios de Rondônia, uma realidade?

RESUMO: A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) disciplinou as despesas públicas com pessoal. Este estudo objetiva evidenciar o cumprimento dos limites de gastos com pessoal nos municípios do Estado de Rondônia, entre 2017 e 2020. Para tanto, deve-se verificar a Receita Corrente Líquida (RCL) e a Despesa Total com Pessoal (DTP), identificar quais receberam o Termo de Alerta de Responsabilidade e os que ultrapassaram o limite prudencial. Mediante estudo de caso, análise documental e técnicas estatísticas simples, estabeleceu-se a relação entre RCL e DTP. Assim, 20 ultrapassaram o máximo; 19 receberam o Termo 4 vezes, 11 por 3 vezes, 14 por 2 vezes e 6 uma vez; quanto ao limite prudencial, 9 não ultrapassaram, 4 excederam 4 vezes, 11 por 3 vezes, 12 por 2 vezes, e 16 uma vez; a maioria excedeu no ano de 2017 (16). O menor percentual de DTP foi 41,49% (2020) e o maior 65,95% (2018).

Palavras-chave: LRF. Despesas com pessoal. Limite fiscal. Municípios. Rondônia.

Introdução

Com foco na imposição de limites e controle aos gastos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, foi instituída a Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que, dentre as várias normas que estabelece, reserva espaço para disciplinar as despesas públicas, das quais, as com pessoal, contribuindo para a responsabilidade da gestão fiscal no Brasil. Referida Lei também dispõe sobre infrações e penalidades aos gestores que não a perseguem, objetivando, assim, o equilíbrio das contas públicas. Aliado a esse propósito, é instituído o Tribunal de Contas Estadual (TCE), Órgão de controle externo a quem compete fiscalizar contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonialmente as entidades da administração direta e indireta do Estado e dos Municípios. Em Rondônia, para o exercício desse mister, o Tribunal de Contas do Estado (TCE-RO) foi criado pelo Decreto-Lei nº 47, de 31 de janeiro de 1983. Diante de todas as dificuldades que os gestores públicos enfrentam para manter as despesas conforme a LRF, ou seja, respeitando os limites impostos, é necessário que tornem exequível essa despesa, sem deixar de prestar um serviço de qualidade à sociedade.

Nesse contexto, o presente estudo atém-se à seguinte questão: **os municípios do Estado de Rondônia têm cumprido os limites impostos pela LRF no que se refere a despesas com pessoal?** Com a finalidade de responder ao problema formulado, é preciso **evidenciar se houve cumprimento dos limites de despesas com pessoal estabelecidas na LRF**, nos 52 municípios do Estado de Rondônia, nos anos de 2017 a 2020. Para alcançar esse objetivo, é preciso: **(i)** verificar a receita corrente líquida dos municípios de Rondônia, bem como **(ii)** as despesas com pessoal e, ainda, **(iii)** identificar quais municípios receberam o Termo de Alerta de Responsabilidade, emitido pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, para os que ultrapassaram os limites de alerta e os que ultrapassaram o limite prudencial, todos estabelecidos na LRF. Este estudo justifica-se pelo considerável volume de informações que

são dispostas a respeito, as quais podem proporcionar acompanhamento pelo cidadão quanto à ação do ente municipal em desempenhar sua função típica, acatando os limites impostos pela LRF. Ademais, esta pesquisa é uma continuidade de anteriores publicadas, o que permite o cenário outrora identificado.

Com relação à teoria organizacional, adota-se a Teoria das Finanças Públicas (TFP), pois a TFP de Musgrave (1959) é uma das teorias voltadas à gestão governamental, com origem na economia e total foco na eficiência do serviço público, estabelecendo a atuação do poder público na utilização de recursos públicos e escassos, caracterizando os custos e despesas públicos como alocativos, distributivos ou estabilizadores, que se consolidou mundialmente (SANTOS *et al.*, 2017). No Brasil, as normas públicas seguem esses preceitos da TFP e estabelece-se a obrigação do equilíbrio nos planos de orçamentos públicos e sua execução, inclusive penalidades sérias ao seu descumprimento. Por fim, as contas públicas mais associadas a TFP são as de classificação funcional que representam melhor a finalidade do custo por área de atuação de governo (FABRE e BORGERT, 2021).

Parte 1. Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e despesa com pessoal

São fatores preocupantes os efeitos que os déficits públicos e os acúmulos de dívidas produzem sobre a economia no Brasil nos últimos anos. Vários Governos recorrem ao endividamento para que os déficits orçamentários sejam cobertos, para tanto, elevam as taxas de juros frequentemente para continuar financiando suas dívidas, cuja consequência, pode-se citar, aumento da incerteza cada vez mais quanto à capacidade do Governo em honrar seus compromissos orçamentários, sem ferir o teto estabelecido em lei.

Embora o Governo Federal se empenhe na realização de superávits, o ajuste fiscal pode ficar comprometido se Estados e Municípios usarem continuamente os fundos públicos de maneira irresponsável, gastando mais do que arrecadam. Historicamente, uma crise fiscal na segunda metade dos anos 90, enfrentada pelos Estados brasileiros, exemplifica consequências dos gastos excessivos, sem controle orçamentário, sem gestão fiscal e desgoverno da União sobre os demais entes federativos (GIUBERTI, 2005).

Nesse contexto, a regra orçamentária que limita os gastos excessivos gerados pelos demais fatores é vista como benéfica para a sociedade, pelos cidadãos (TABELLINI e ALESINA, 1990). Além disso, vários autores atribuem o papel próprio para um procedimento orçamentário, cujas regras e instituições, por meio das quais o orçamento é elaborado, tenham explicitados o tamanho da dívida e dos déficits do governo (DRAZEN, 2002).

A LRF é a norma orçamentária adotada pelo Brasil, com sua promulgação ocorrida seguidamente ao episódio da crise de endividamento dos Estados brasileiros, que resultou no refinanciamento das dívidas de 25 dos 27, pelo Governo Federal, em 1997. Apenas o Tocantins e o Amapá não tiveram o refinanciamento naquela época (GIUBERTI, 2005). Os Estados apresentavam antecedentes de gastos com pessoal elevado, em média a 79,1% da receita corrente líquida em 1995; 65,4% em 1996; 59,8% em 1997; e superando 100%, como no caso do Rio de Janeiro nos anos de 1995 e 1996 (GIUBERTI, 2005).

Há vasta literatura que discute os impactos da LRF nas finanças públicas, chegando a resultados positivos sobre o cumprimento de limites de dívida após sua introdução, como Santos (2005) e Giambiagi e Mora (2007). Do outro lado, estão os estudos que apresentam o descontrole fiscal total, por exemplo, o aumento da dívida dos quatro maiores Estados citados por Ferreira Júnior (2006) e, ainda, dos restos a pagar, conforme Aquino e Azevedo (2017). Portanto, a LRF foi introduzida como um instrumento para conter os déficits e gastos públicos e o endividamento crescente, porém, não se restringe à imposição de limites, mas também contempla o orçamento público como um todo ao direcionar sua elaboração, execução e, principalmente, avaliação, o que a torna a principal ferramenta de controle fiscal atual e mais abrangente instituída no país (GIUBERTI, 2005).

No que diz respeito ao processo de elaboração do orçamento, as normas base da LRF estão nas leis orçamentárias vigentes: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA), cujo papel foi estabelecer a obrigação de incluir na LDO um documento chamado Anexo de Metas Fiscais, com as previsões de receitas e despesas, bem como os resultados nominal, primário e o montante da dívida pública para o exercício a que se refere a LDO e os dois anos seguintes; e outro intitulado Anexo de Riscos Fiscais, que avalia os possíveis fatos que impactarão os resultados fiscais estabelecidos para o exercício (GIUBERTI, 2005). Outrossim, a LOA deve apresentar demonstrativo de compatibilidade do orçamento com as metas previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO, bem como, a previsão da reserva de contingência, em percentual da receita corrente líquida, destinada ao pagamento de restos a pagar, passivos contingentes e outros imprevistos fiscais; e as despesas relativas à dívida pública mobiliária e contratual, tal qual as respectivas receitas, com exceção do refinanciamento da dívida que deve ser demonstrado de forma separada, no qual tais medidas trazem maior transparência no processo de elaboração do orçamento e visam a garantir a consistência entre objetivos e execução do orçamento público (GIUBERTI, 2005).

Com relação aos gastos públicos, estipulou mecanismos para a correção de desvios, os quais, em caso de arrecadação de receitas menor do que o previsto, impossibilitam o ente de

fazer empenhos para garantir o cumprimento das metas fiscais, excetuando-se as despesas obrigatórias, constitucionais ou legais, ou as ressalvadas na LDO, ou ainda, se o empenho estiver relacionado ao serviço da dívida; também há proibição de contratação de empréstimos para atender despesas correntes, isto é, o montante de operações de crédito em cada exercício limita-se ao montante da despesa de capital (GIUBERTI, 2005).

Quanto ao limite de despesa com pessoal, além dos limites globais estabelecidos pela Lei Complementar nº 96/1999 aos Estados e Municípios, 60% e 50% da receita corrente líquida, respectivamente, a LRF introduziu duas diferenças: primeiro, os limites para cada Poder, e segundo, as primeiras sanções para o ente descumpridor do limite, a exemplo, suspensão das transferências voluntárias e impedimento para conceder aumentos salariais ou criar novos cargos quando essa despesa atinge 95% do limite máximo (GIUBERTI, 2005). Pela lei anterior, tais sanções eram aplicadas somente quando o limite era excedido, sendo a LRF mais rígida, produzindo efeito diferente (GIUBERTI, 2005).

Nesse sentido, a LRF impõe limites universais e inflexíveis para os gastos de pessoal (FIORAVANTE; PINHEIRO; VIEIRA, 2006), de modo que, conforme o disposto em seu art. 19, inciso III, e 20, inciso III, alíneas “a” e “b”, a DTP dos municípios não poderá ultrapassar 60% da RCL, sendo 6% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando existir; e 54% correspondendo ao teto para o Executivo, percentuais analisados neste estudo.

Em pesquisas semelhantes à temática ora abordada, destaca-se o artigo de Gomes *et al.* (2017) que analisou, entre 2014 e 2016, o cumprimento dos limites de despesa com pessoal nos Municípios do Estado de Rondônia. Os principais resultados são elencados no Quadro 1 a seguir:

Quadro 1 – Principais resultados de Gomes *et al.* (2017)

Item	Síntese
Observância dos limites legais	<p>a) Dos 52 municípios rondonienses, apenas 14 extrapolaram o limite da despesa com pessoal relativo apenas ao Poder Executivo, estabelecido no art. 20, inciso III, alínea “b”, da LRF, quais sejam: Alto Alegre dos Parecis, Alto Paraíso, Cacaupândia, Candeias do Jamari, Costa Marques, Guajará-Mirim, Itapuã do Oeste, Machadinho do Oeste, Ministro Andreazza, Nova Brasilândia do Oeste, Presidente Médici Rio Crespo, Rio Crespo, Teixeiraópolis, e Vale do Paraíso.</p> <p>b) No âmbito do Poder Legislativo, nenhum dos municípios rondonienses ultrapassou o limite de gasto com pessoal, portanto, as demais análises foram realizadas apenas no âmbito do Executivo.</p>
Detalhamento da Receita Corrente Líquida e da Despesa Total com Pessoal dos municípios	<p>a) Destacaram-se Cacaupândia, Nova Brasilândia do Oeste, Teixeiraópolis e Vale do Paraíso, que estiveram acima do limite em 2015, eliminando o percentual excedido e retornando ao limite legal em 2016, atendendo o disposto no art. 23 da LRF.</p> <p>b) Os municípios Alto Alegre dos Parecis, Machadinho do Oeste e Rio Crespo ultrapassaram o limite em 2016, porém mantiveram os percentuais abaixo do limite em 2014 e 2015.</p> <p>c) Os municípios de Alto Paraíso, Costa Marques e Presidente Médici excederam o limite apenas em 2016, destacando-se que: Alto Paraíso apresentou um aumento de 5,95% em 2016 com relação a 2015; Costa Marques foi o que apresentou o maior aumento de todos</p>

Item	Síntese
	<p>os municípios analisados, com 9,62% em 2016 em relação a 2015; e Presidente Médici foi o com menor aumento, em 2016 com relação a 2015, apenas 2,53%.</p> <p>d) O município de Guajará-Mirim foi o único que esteve acima do limite máximo em todo período analisado.</p>
Análises dos resultados	<p>a) Em 2014 Guajará Mirim e Vale do Paraíso excederam o limite.</p> <p>b) Em 2015 oito municípios excederam. São eles: Cacaúlândia, Candeias do Jamari, Guajará-Mirim, Itapuã do Oeste, Ministro Andreazza, Nova Brasilândia do Oeste, Teixeirópolis e Vale do Paraíso.</p> <p>c) Em 2016 os municípios de Candeias do Jamari, Guajará-Mirim, Itapuã do Oeste e Ministro Andreazza permaneceram com o gasto acima do limite legal, logo, não atenderam ao art. 23 da LRF. Ressalta-se que Alto Alegre dos Parecis, Alto Paraíso, Costa Marques, Machadinho do Oeste, Presidente Médici e Rio Crespo estavam de acordo com o limite máximo em 2014 e 2015 e excederam em 2016.</p> <p>d) Os municípios que cumpriram integralmente os limites impostos pela LRF foram: Cabixi, Espigão do Oeste, Ji-Paraná, Parecis, São Felipe do Oeste, São Francisco do Guaporé e Vilhena.</p>

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Portanto, este artigo é uma continuidade do estudo realizado por Gomes *et al.* (2017).

Parte 2. Metodologia

Esta pesquisa classifica-se, quanto à finalidade como básica, e quanto ao propósito como descritiva, pois tem por objetivo descrever as características de um determinado no grupo. Também porque busca estabelecer uma relação entre as variáveis, quais sejam, a RCL e a DTP dos municípios do Estado de Rondônia (GIL, 2022).

Utiliza-se a metodologia do estudo de caso, pois sua ênfase está em estudar os municípios rondonienses no que se refere às despesas com pessoal e se estas estão de acordo com o que a LRF dispõe. De acordo com Yin (2015, p. 4) um “estudo de caso permite que os investigadores foquem um “caso” e retenham uma perspectiva holística e do mundo real [...]”.

Quanto aos métodos empregados, trata-se de pesquisa bibliográfica por ter sido elaborada com base em outros materiais publicados acerca do tema, principalmente para a construção do referencial teórico, como documental, pois utilizou para coleta dos dados primários os Relatórios de Gestão Fiscal extraídos do Sistema Integrado de Gestão e Auditoria Pública (SIGAP) – Módulo Gestão Fiscal, do TCE-RO, referentes ao 3º quadrimestre de cada ano. Como fonte secundária, as leis e normas consultadas que regulam o objeto do estudo. Para Gil (2022), a diferença da pesquisa bibliográfica para a documental é que a primeira é elaborada com a finalidade de leitura por um público específico, enquanto a segunda possui fins diversos.

No que se refere à abordagem, apresenta-se como quantitativa, pois a partir de técnicas de estatísticas simples, os dados foram apresentados e tratados. Para isso, os procedimentos utilizados foram: listagem dos 52 Municípios; identificação na LRF dos limites para a despesa

com pessoal aplicáveis aos municípios; coleta os dados referentes à Despesa Total com Pessoal (DTP) e à Receita Corrente Líquida (RCL); tabulação dos dados em planilha eletrônica; verificação do comportamento em relação aos limites impostos pela LRF; e apresentação dos resultados obtidos em tabelas, textos e gráficos.

Parte 3. Análise dos dados e discussão dos resultados

São apresentados os dados dos municípios do Estado de Rondônia que excederam o limite máximo de despesas com pessoal no período de 2017 a 2020. A relação entre a despesa total com pessoal e a receita corrente líquida é demonstrada na Tabela 1 a seguir:

Tabela 1 – Relação entre DTP e RCL dos Municípios que ultrapassaram o limite

Município	Ano	RCL	DTP Executivo (54%)	DTP Legislativo (6%)	% s/ RCL Exe.	% s/ RCL Leg.	SOMA (60%)
Alta Floresta d'Oeste	2017	53.332.770,41	28.532.929,49	1.615.277,42	53,50	3,03	56,53
	2018	57.156.395,23	28.931.050,68	1.605.692,78	50,62	2,81	53,43
	2019	59.780.777,96	34.386.953,79	1.601.177,86	57,52	2,68	60,20
	2020	63.284.178,68	34.407.457,51	1.621.715,66	54,37	2,56	56,93
Alto Alegre dos Parecis	2017	28.439.488,14	16.670.171,86	918.489,99	58,62	3,23	61,85
	2018	31.998.268,87	17.235.728,04	927.921,86	53,86	2,90	56,76
	2019	34.282.737,77	17.620.460,96	930.087,74	51,40	2,71	54,11
	2020	37.703.880,11	19.168.604,01	986.450,78	50,84	2,62	53,46
Alto Paraíso	2017	31.360.557,81	17.090.015,57	1.012.226,84	54,50	3,23	57,72
	2018	36.429.668,40	17.887.364,68	990.873,78	49,10	2,72	51,82
	2019	40.375.678,69	19.537.292,27	1.023.767,83	48,39	2,54	50,92
	2020	42.788.046,93	21.315.047,34	999.079,09	49,82	2,33	52,15
Alvorada d'Oeste	2017	30.329.860,41	17.992.735,82	998.021,21	59,32	3,29	62,61
	2018	36.538.592,73	18.538.133,44	941.151,06	50,74	2,58	53,31
	2019	39.555.513,91	20.876.174,76	1.022.214,19	52,78	2,58	55,36
	2020	43.679.196,29	23.310.973,48	1.071.086,32	53,37	2,45	55,82
Ariquemes	2017	184.012.290,03	107.698.332,12	4.386.603,56	58,53	2,38	60,91
	2018	213.245.624,90	105.929.579,24	4.565.171,99	49,67	2,14	51,82
	2019	245.470.132,91	111.856.289,15	5.078.052,66	45,57	2,07	47,64
	2020	287.409.028,66	124.671.348,81	5.108.928,12	43,38	1,78	45,16
Cacoal	2017	155.942.022,01	85.671.545,35	4.949.964,07	54,94	3,17	58,11
	2018	174.113.632,72	93.554.355,41	5.019.328,97	53,73	2,88	56,61
	2019	197.451.651,53	99.374.659,33	5.541.881,56	50,33	2,81	53,14
	2020	219.884.749,92	109.646.749,19	6.099.871,71	49,87	2,77	52,64
Candeias do Jamari	2017	43.662.878,25	27.346.723,80	1.295.822,55	62,63	2,97	65,60
	2018	47.711.060,18	31.466.741,52	1.328.545,12	65,95	2,78	68,74
	2019	55.045.860,39	35.530.989,84	1.411.486,51	64,55	2,56	67,11
	2020	60.527.270,53	36.868.790,62	1.561.467,47	60,91	2,58	63,49
Colorado do Oeste	2017	34.262.838,12	18.987.639,10	1.242.294,60	55,42	3,63	59,04
	2018	40.768.936,02	19.462.611,19	1.235.454,68	47,74	3,03	50,77
	2019	44.734.462,51	21.310.722,39	1.293.991,68	47,64	2,89	50,53
	2020	48.389.017,15	25.165.821,21	1.337.843,39	52,01	2,76	54,77
Guajará- Mirim	2017	70.105.675,98	45.057.560,05	2.424.142,52	64,27	3,46	67,73
	2018	80.503.622,90	44.557.056,17	2.327.553,18	55,35	2,89	58,24
	2019	86.788.196,61	48.343.050,79	2.564.101,57	55,70	2,95	58,66
	2020	104.123.197,40	55.106.181,22	2.898.968,62	52,92	2,78	55,71

Município	Ano	RCL	DTP Executivo (54%)	DTP Legislativo (6%)	% s/ RCL Exe.	% s/ RCL Leg.	SOMA (60%)
Itapuã do Oeste	2017	20.736.994,69	12.636.022,80	662.769,86	60,93	3,20	64,13
	2018	30.608.547,42	12.885.993,24	645.461,21	42,10	2,11	44,21
	2019	29.596.219,85	13.884.165,16	730.207,71	46,91	2,47	49,38
	2020	34.370.103,14	14.260.557,59	799.937,09	41,49	2,33	43,82
Ministro Andreazza	2017	19.331.138,45	11.590.579,46	746.020,46	59,96	3,86	63,82
	2018	20.151.523,27	9.630.444,51	752.499,76	47,79	3,73	51,52
	2019	23.684.225,38	11.845.508,24	745.551,99	50,01	3,15	53,16
	2020	25.672.968,92	12.220.134,14	809.836,03	47,60	3,15	50,75
Monte Negro	2017	30.682.145,04	17.561.592,30	961.889,91	57,24	3,14	60,37
	2018	35.860.218,14	18.807.312,32	950.551,62	52,45	2,65	55,10
	2019	39.447.003,87	19.564.163,04	963.653,06	49,60	2,44	52,04
	2020	44.998.761,34	25.826.190,15	981.246,86	57,39	2,18	59,57
Nova União	2017	16.145.225,09	8.308.730,99	444.580,73	51,46	2,75	54,22
	2018	19.143.484,82	9.459.859,29	481.662,55	49,42	2,52	51,93
	2019	19.883.242,09	9.991.528,25	522.213,04	50,25	2,63	52,88
	2020	20.566.587,77	11.228.439,00	551.417,64	54,60	2,68	57,28
Novo Horizonte do Oeste	2017	18.411.604,79	10.710.435,04	593.895,44	58,17	3,23	61,40
	2018	22.344.033,99	11.112.120,02	598.017,11	49,73	2,68	52,41
	2019	20.982.013,15	11.234.075,92	648.045,92	53,54	3,09	56,63
	2020	23.939.118,69	12.253.973,81	669.720,14	51,19	2,80	53,99
Ouro Preto do Oeste	2017	70.200.605,49	39.747.461,02	1.976.990,37	56,62	2,82	59,44
	2018	82.499.874,11	38.768.934,99	2.078.667,20	46,99	2,52	49,51
	2019	91.714.704,16	47.519.451,05	2.176.520,15	51,81	2,37	54,19
	2020	98.681.016,04	50.063.504,94	2.185.211,00	50,73	2,21	52,95
Rio Crespo	2017	14.321.065,63	8.489.925,29	584.732,34	59,28	4,08	63,37
	2018	16.293.032,94	7.623.377,10	560.311,91	46,79	3,44	50,23
	2019	17.719.718,50	8.809.524,07	576.914,98	49,72	3,26	52,97
	2020	20.214.478,35	10.203.698,97	674.004,90	50,48	3,33	53,81
São Felipe d'Oeste	2017	13.509.837,54	7.372.896,15	531.414,19	54,57	3,93	58,51
	2018	17.008.064,32	7.958.898,48	529.801,17	46,79	3,11	49,91
	2019	17.747.617,33	8.294.764,37	575.994,20	46,74	3,25	49,98
	2020	17.151.739,90	9.007.016,37	606.749,66	52,51	3,54	56,05
São Miguel do Guaporé	2017	50.813.681,89	27.305.827,82	1.595.270,39	53,74	3,14	56,88
	2018	54.514.252,69	28.060.669,38	1.663.180,45	51,47	3,05	54,52
	2019	60.566.971,89	31.048.342,48	1.741.357,75	51,26	2,88	54,14
	2020	61.794.962,09	37.329.153,30	1.804.696,82	60,41	2,92	63,33
Seringueiras	2017	26.968.462,26	14.750.434,07	852.169,35	54,70	3,16	57,85
	2018	30.783.276,52	14.073.555,09	849.720,98	45,72	2,76	48,48
	2019	35.422.716,97	16.128.255,63	922.693,84	45,53	2,60	48,14
	2020	35.063.368,77	18.115.297,06	991.882,31	51,66	2,83	54,49
Vale do Anari	2017	21.520.983,46	11.534.271,32	628.714,21	53,60	2,92	56,52
	2018	26.646.904,39	13.339.005,81	605.326,66	50,06	2,27	52,33
	2019	26.831.174,45	13.855.969,99	640.151,42	51,64	2,39	54,03
	2020	29.181.587,11	16.011.226,23	699.472,41	54,87	2,40	57,26

Fonte: Elaborado pelos autores a partir do SIGAP-TCE-RO

De acordo com a Tabela 1, vinte municípios ultrapassaram o limite imposto pela LRF. Em todos os casos foi identificado que o Executivo excedeu o teto, de modo que o Legislativo se manteve dentro dos 6%. Portanto, a presente análise dará ênfase ao Executivo.

Os municípios de Alta Floresta d'Oeste, Alto Alegre dos Parecis, Alvorada d'Oeste, Ariquemes, Candeias do Jamari, Guajará-Mirim, Itapuã do Oeste, Ministro Andreazza, Monte

Negro, Novo Horizonte do Oeste, Rio Crespo e São Miguel do Guaporé chegaram a extrapolar os 60% do limite total de despesas com pessoal.

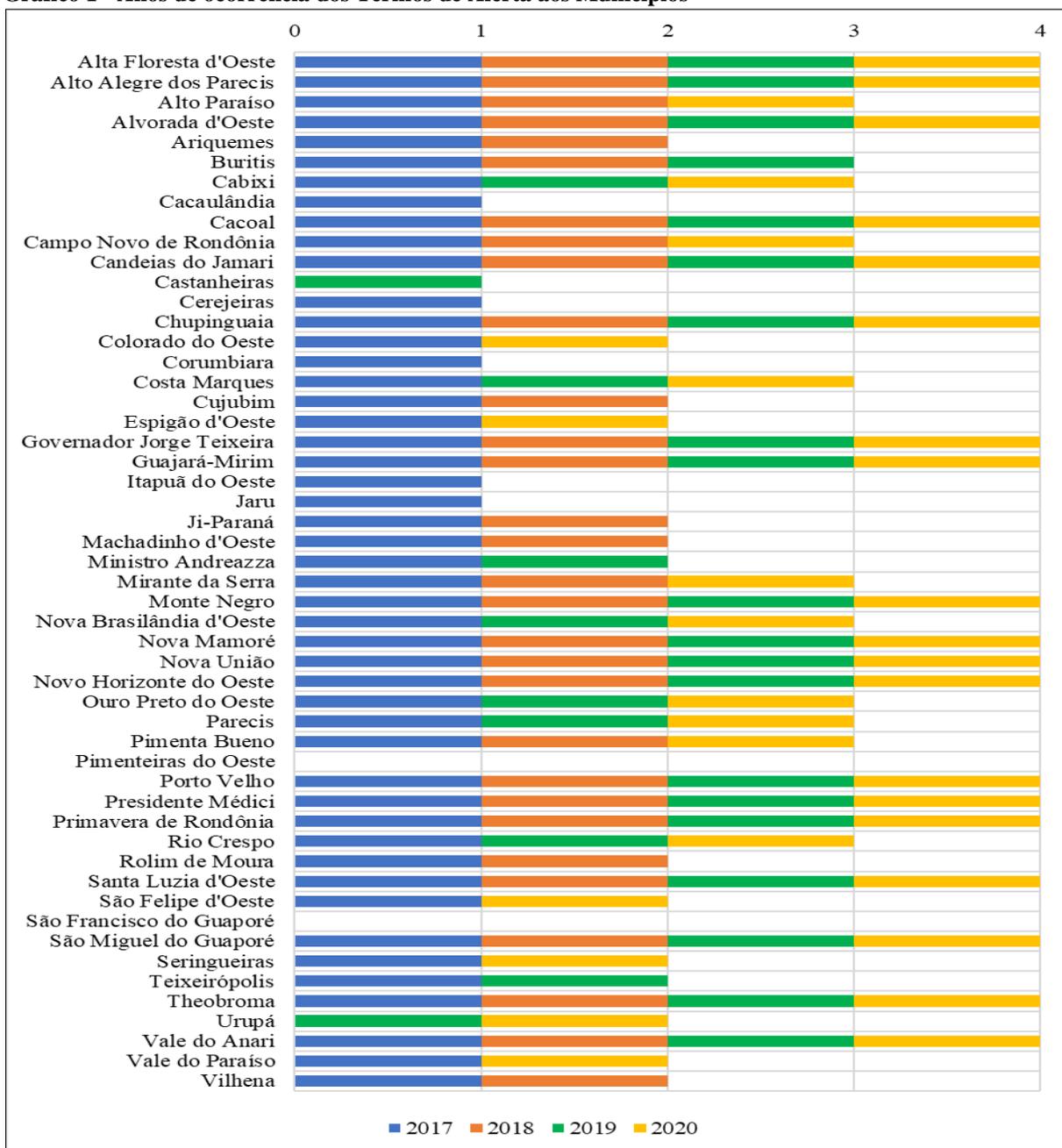
Outro ponto que merece realce foi que se constataram algumas inconsistências nos relatórios quando aplicada a fórmula básica de relação entre DTP e RCL. Grande parte dessas inconsistências se deu em razão do ajuste na RCL para o cálculo da DTP. A LRF estipula os casos em que haverá dedução de certas despesas para verificação do atendimento do limite (art. 19, § 1º, 2º e 3º). Dessa forma, a RCL é ajustada para se aplicar a fórmula. O Legislativo, ao considerar a RCL para o cálculo, por muitas vezes utilizou o valor sem ajuste, divergindo do valor considerado no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do Executivo. Ainda, houve casos em que os campos dos demonstrativos simplificados do RGF, tanto Legislativo quanto o Executivo, estavam preenchidos com valores equivocados, por exemplo, R\$ 0,00, não sendo possível identificar a porcentagem, fazendo-se necessário constantemente consultar e comparar o relatório detalhado da DTP de cada órgão para promover as anotações e identificar o valor correto para proceder ao uso da fórmula.

A LRF determina que se o limite de DTP for ultrapassado, o Poder ou Órgão terá os dois quadrimestres seguintes para retornar ao limite, sendo que no primeiro quadrimestre deve ser reduzido, no mínimo, um terço do excedente (art. 23). Quanto a isso, dos municípios que excederam em 2017, dois não obedeceram ao que dispõe a Lei, pois Candeias do Jamari se manteve além do permitido até 2020 e Guajará-Mirim nos dois anos seguintes, voltando ao limite somente em 2020. Situação similar ocorreu com Alta Floresta d'Oeste, que estava no limite até 2018 e em 2019 extrapolou, permanecendo até 2020. Os demais, quando ultrapassaram retornaram ao limite no período que a norma estabelece.

A LRF também estipula em seu art. 59, § 1º, que os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos quando estes ultrapassarem 90% do limite de DTP.

O Gráfico 1 a seguir mostra o ano em que cada município recebeu esse alerta:

Gráfico 1 - Anos de ocorrência dos Termos de Alerta aos Municípios



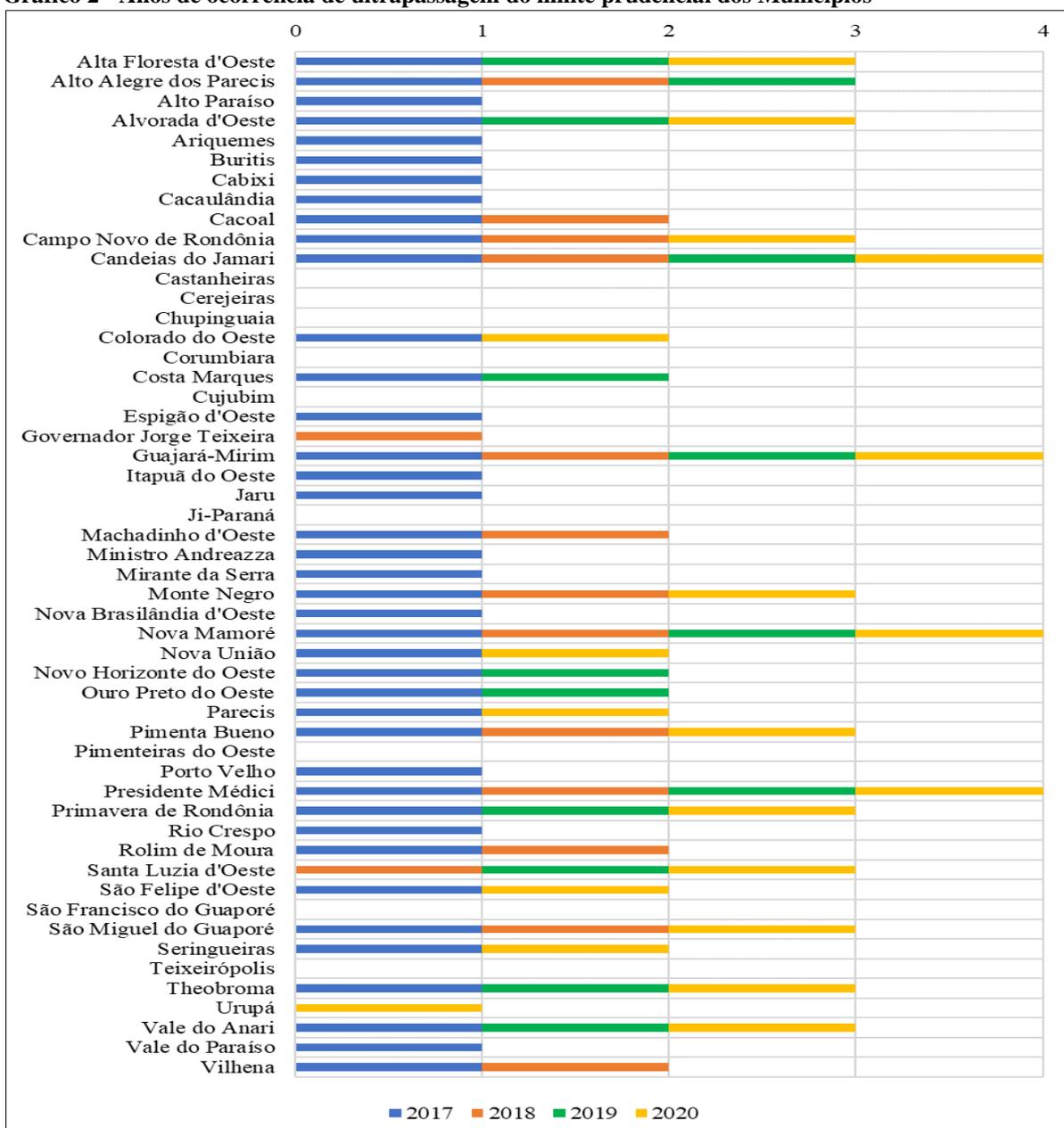
Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

De todos os Municípios analisados, apenas dois não receberam o Termo de Alerta do TCE/RO, Pimenteiras do Oeste e São Francisco do Guaporé, como evidencia o Gráfico 1. Os demais, ao menos uma vez, foram alertados quanto a terem extrapolado 90% do limite permitido (54%); 19 receberam o Alerta em todos os anos (Alta Floresta d'Oeste, Alto Alegre dos Parecis, Alvorada d'Oeste, Cacoal, Candeias do Jamari, Chupinguaia, Governador Jorge Teixeira, Guajará-Mirim, Monte Negro, Nova Mamoré, Nova União, Novo Horizonte do Oeste, Porto Velho, Presidente Médici, Primavera de Rondônia, Santa Luzia d'Oeste, São Miguel do Guaporé, Theobroma e Vale do Anari), 11 por três vezes (Alto Paraíso, Buritis, Cabixi, Campo

Novo de Rondônia, Costa Marques, Mirante da Serra, Nova Brasilândia d'Oeste, Ouro Preto do Oeste, Parecis, Pimenta Bueno e Rio Crespo), 14 por duas vezes (Ariquemes, Colorado do Oeste, Cujubim, Espigão d'Oeste, Ji-Paraná, Machadinho d'Oeste, Ministro Andreazza, Rolim de Moura, São Felipe d'Oeste, Seringueiras, Teixeiraópolis, Urupá, Vale do Paraíso e Vilhena) e seis uma única vez (Cacaulândia, Castanheiras, Cerejeiras, Corumbiara, Itapuã do Oeste e Jaru).

Outro limite a ser observado é o prudencial (art. 22), que corresponde a 95% do máximo. O Gráfico 2 a seguir demonstra os anos em que os Municípios estiveram além de 95% do limite máximo de 54% do Executivo:

Gráfico 2 - Anos de ocorrência de ultrapassagem do limite prudencial dos Municípios

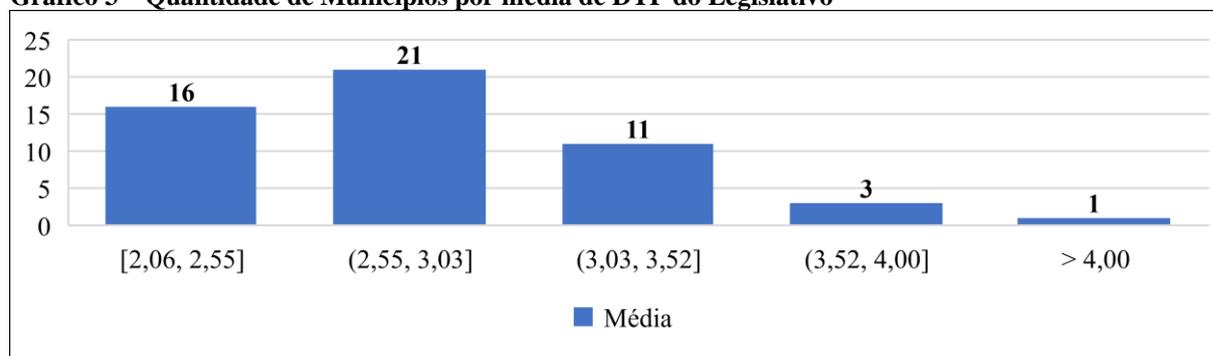


Fonte: Elaborado pelos autores (2022)

Como evidencia o Gráfico 2, nove municípios não ultrapassaram o limite (Castanheiras, Cerejeiras, Chupinguaia, Corumbiara, Cujubim, Ji-Paraná, Pimenteiras do Oeste, São Francisco do Guaporé e Teixeiraópolis), portanto, não sofreram as vedações da LRF; quatro ultrapassaram o limite durante os quatro anos analisados (Candeias do Jamari, Guajará-Mirim, Nova Mamoré e Presidente Médici). 11 por três vezes excederam (Alta Floresta d'Oeste, Alto Alegre dos Parecis, Alvorada d'Oeste, Campo Novo de Rondônia, Monte Negro, Pimenta Bueno, Primavera de Rondônia, Santa Luzia d'Oeste, São Miguel do Guaporé, Theobroma, Vale do Anari); 12 por duas vezes (Cacoal, Colorado do Oeste, Costa Marques, Machadinho d'Oeste, Nova União, Novo Horizonte do Oeste, Ouro Preto do Oeste, Parecis, Rolim de Moura, São Felipe d'Oeste, Seringueiras e Vilhena), e 16 uma única vez (Alto Paraíso, Ariquemes, Buritis, Cabixi, Cacaulândia, Espigão d'Oeste, Governador Jorge Teixeira, Itapuã do Oeste, Jaru, Ministro Andreazza, Mirante da Serra, Nova Brasilândia d'Oeste, Porto Velho, Rio Crespo, Urupá e Vale do Paraíso).

Embora o Legislativo não tenha ultrapassado o limite é importante destacar que a maioria dos Municípios se manteve na metade do limite máximo (3%). O Gráfico 3 a seguir traz a média aritmética simples das despesas com pessoal do Legislativo:

Gráfico 3 – Quantidade de Municípios por média de DTP do Legislativo



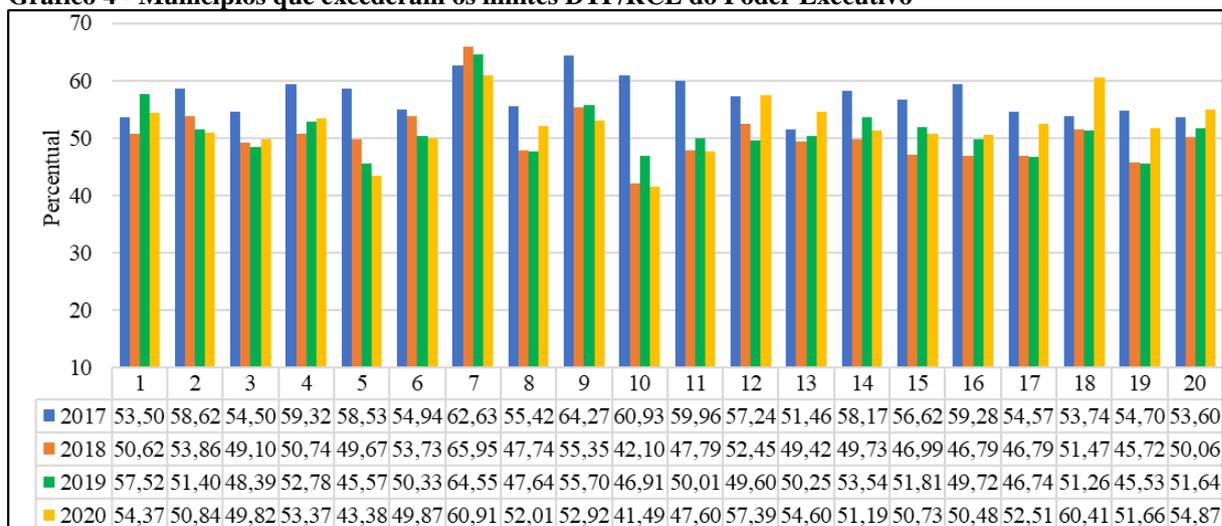
Fonte: Elaborado pelos autores (2022)

De acordo com o Gráfico 3, a maioria dos Municípios, 21, teve uma média de despesas com pessoal maior que 2,55% e menor que 3,03% da RCL (Theobroma, Monte Negro, Nova União, Buritis, Campo Novo de Rondônia, Alto Paraíso, Candeias do Jamari, Alvorada d'Oeste, Governador Jorge Teixeira, Vale do Paraíso, Alta Floresta d'Oeste, Espigão d'Oeste, Seringueiras, Alto Alegre dos Parecis, Cacoal, Novo Horizonte do Oeste, Presidente Médici, Cacaulândia, São Miguel do Guaporé, Pimenta Bueno e Guajará-Mirim). Os demais, 16 tiveram uma média entre 2,06% e 2,55% (Porto Velho, Ariquemes, Vilhena, Rolim de Moura, Nova Brasilândia d'Oeste, Machadinho d'Oeste, Costa Marques, Nova Mamoré, Jaru, Ji-Paraná, Cujubim, Urupá, Ouro Preto do Oeste, Vale do Anari, Itapuã do Oeste e Mirante da Serra); 11

com DTP maior que 3,03% e menor que 3,52% (São Francisco do Guaporé, Colorado do Oeste, Santa Luzia d'Oeste, Castanheiras, Parecis, Cerejeiras, Chupinguaia, São Felipe d'Oeste, Ministro Andreazza, Primavera de Rondônia e Cabixi); três com maior que 3,52% e menor que 4% (Rio Crespo, Teixeiraópolis e Corumbiara); e apenas um com média maior que 4% (Pimenteiras do Oeste).

A seguir, o Gráfico 4 apresenta uma análise mais detalhada dos 20 Municípios que ultrapassaram o limite máximo de despesas com pessoal:

Gráfico 4 - Municípios que excederam os limites DTP/RCL do Poder Executivo



Fonte: Elaborado pelos autores (2022)

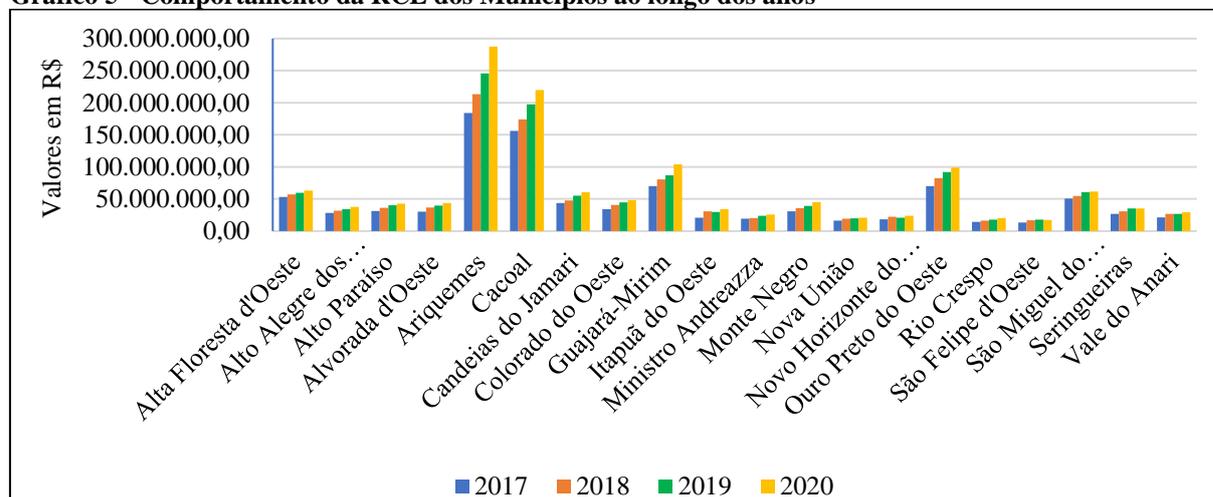
De acordo com o Gráfico 4, em 2017 o Município de Alta Floresta d'Oeste (1) esteve próximo de atingir o limite máximo; em 2018 houve uma redução e nos anos seguintes ficou acima do limite; Alto Alegre dos Parecis (2) ultrapassou somente em 2017, retornando ao limite nos anos seguintes e, ainda, diminuindo a cada ano seu percentual; Alto Paraíso (3) estava um pouco acima em 2017, reduzindo e mantendo entre 48 e 49% nos anos seguintes; Alvorada d'Oeste (4) quase chegou a 60% em 2017, reduzindo no ano seguinte e depois aumentando progressivamente, mas sem ultrapassar o limite; Ariquemes (5) também estava acima do limite em 2017, apresentando uma considerável redução que foi progredindo até 2020, chegando a um pouco mais de 43%; Cacoal (6) foi outro Município que estava acima em 2017 e reduziu nos anos seguintes; um destaque foi o município de Candeias do Jamari (7), que excedeu em todos os anos analisados e ficando acima do limite máximo do Município que é de 60%; Colorado do Oeste (8) ficou acima somente em 2017, reduzindo e encerrando em 2020 com 52,01%; Guajará-Mirim (9) esteve durante três anos seguidos, 2017, 2018 e 2019 acima, retornando ao limite em 2020; Itapuã do Oeste (10) em 2017 excedeu o limite municipal de DTP, reduzindo drasticamente no ano seguinte, um leve aumento em 2019, mas sem ultrapassar

o limite, e em 2020 próximo aos 42%; similarmente a outros municípios, Ministro Andreazza (11) também excedeu somente em 2017; Monte Negro (12) estava acima em 2017, reduziu em 2018 e 2019, e em 2020 voltou a ultrapassar o limite; Nova União (13) e Vale do Anari (20) se comportaram de modo diferente, pois ultrapassaram, ainda que minimamente, somente em 2020; Novo Horizonte (14), Ouro Preto (15), Rio Crespo (16) e São Felipe d'Oeste (17) excederam somente em 2017, reduzindo no ano seguinte e aumentando levemente nos demais, mas sem ultrapassar o máximo permitido; São Miguel do Guaporé (18) foi um dos poucos que excederam somente em 2020, mas ultrapassando o limite municipal (60,41%); Por fim, Seringueiras (19), ultrapassou somente em 2017, voltando ao limite em 2018, tendo a menor DTP em 2019 e com crescimento da DTP em 2020.

Como se pode observar, a maioria dos Municípios foi além do limite no ano de 2017 (16), seguido de 2020 (6), 2019 (3) e 2018 (2). O menor percentual pertenceu a Itapuã do Oeste, 41,49%, em 2020, e o maior a Candeias do Jamari, 65,95%, em 2018. Importante ressaltar que se esperava que em 2020 fosse o maior período em que haveria maior quantidade de municípios excedentes, tendo em vista o período pandêmico vivido, que exigiu contratações temporárias pelos governos para suprir a necessidade de profissionais na área da saúde.

No Gráfico 5 a seguir é apresentada a evolução da RCL ao longo dos anos analisados:

Gráfico 5 - Comportamento da RCL dos Municípios ao longo dos anos



Fonte: Elaborado pelos autores (2022)

Como evidencia o Gráfico 5, O Município de Ariquemes é o com a maior RCL, que de quase R\$ 185.000.000,00, em 2017, chegou a um pouco mais de R\$ 287.000.000,00 em 2020. O segundo é o de Cacoal, que em 2017 era de quase R\$ 156.000.000,00 e em 2020 chegou próximo a R\$ 220.000.000,00. Em terceiro lugar estão os Municípios de Guajará-Mirim e Ouro Preto do Oeste, ambos em torno de R\$ 70.000.000,00, em 2017, e em 2020 com R\$ 104.000.000,00 e R\$ 98.000.000,00, respectivamente. A menor RCL registrada foi a de São

Felipe d'Oeste, em 2017, com cerca de R\$ 13.500.000,00. Com exceção de São Felipe d'Oeste e Seringueiras, que em 2020 houve diminuição da RCL, todos tiveram em 2020 maior RCL em comparação aos anos anteriores. Houve dois casos, Itapuã do Oeste e Novo Horizonte do Oeste, que em 2019 tiveram queda na evolução que vinha ocorrendo desde 2017, voltando a crescer em 2020, mas também com valor maior do que os anos anteriores.

Com relação à porcentagem de evolução da RCL em cada ano comparado com o anterior, a maioria dos Municípios teve a maior porcentagem de crescimento em 2018. Essa porcentagem também se comportou, na maioria das vezes, com aumento em 2018 comparado a 2017; diminuição em 2019 comparado a 2018; e novo aumento em 2020 comparado a 2019.

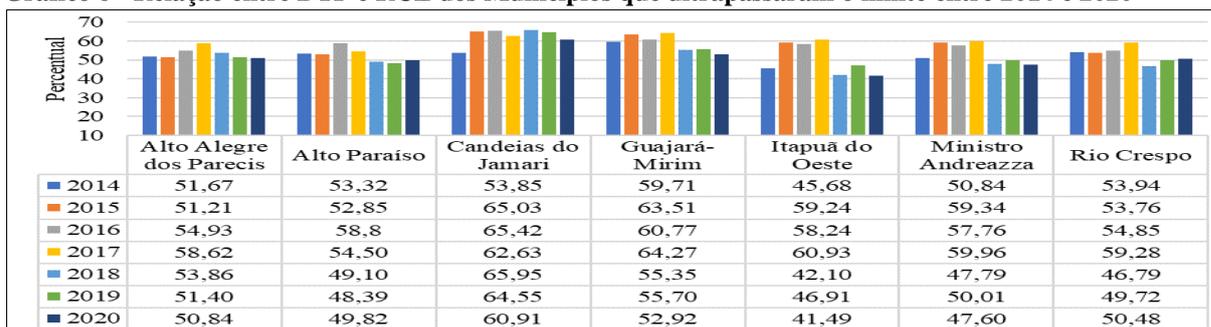
Destaque-se que o Município de Candeias, em que a RCL esteve em constante evolução de 2017 a 2020, embora tenha ultrapassado o limite de DTP em todos os anos, o ano em que houve o maior excedente de DTP foi em 2019, com diminuição nos anos seguintes. Outra situação que merece realce foi a de Alto Alegre dos Parecis, que sua RCL foi crescendo de 2017 a 2020, contudo, o ano em que esteve acima do limite de DTP foi 2017, retornando ao limite nos anos seguintes, inclusive diminuindo progressivamente a DTP.

Em Ariquemes e Cacoal, Municípios com as maiores receitas, o crescimento da RCL foi inversamente proporcional às despesas com DTP. No ano em que ultrapassaram o limite, 2017, foi o ano da menor receita, enquanto em 2020, ano em que tiveram a maior RCL, foi o período que tiveram a menor porcentagem de DTP.

Com relação à análise de Gomes *et al.* (2017), no período atual da análise restou evidenciado que 7 municípios permaneceram acima do limite legal da LRF: Alto Alegre dos Parecis, Alto Paraíso, Candeias do Jamari, Guajará-Mirim, Itapuã do Oeste, Ministro Andreazza e Rio Crespo.

O Gráfico 6 a seguir apresenta os dados detalhados de 2014 a 2020, referente ao Poder Executivo, uma vez que os estudos mostraram que o Poder Legislativo ficou dentro do limite legal naquele e no atual período:

Gráfico 6 - Relação entre DTP e RCL dos Municípios que ultrapassaram o limite entre 2014 e 2020



Fonte: Elaborado pelos autores (2022)

Considerações finais

O presente estudo evidenciou se houve cumprimento real dos limites de despesas com pessoal estabelecidas na LRF. Para isso, foi necessário verificar a receita corrente líquida dos municípios de Rondônia, bem como as despesas com pessoal e, ainda, identificar quais municípios receberam o Termo de Alerta de Responsabilidade, emitido pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, para os que ultrapassaram os limites de alerta e os que ultrapassaram o limite prudencial, estabelecidos na referida Lei.

Dos 52 Municípios do Estado de Rondônia, 20, no âmbito do Executivo, ultrapassaram o limite máximo (54%). Quanto aos que receberam o Termo de Alerta do TCE/RO, 19 receberam em todos os anos analisados (2017-2020), 11 por três vezes, 14 por duas vezes e seis uma única vez. No que se refere ao limite prudencial, nove municípios não ultrapassaram, quatro excederam durante os quatro anos analisados, 11 por três vezes excederam, 12 por duas vezes, e 16 uma única vez.

Em relação à RCL, pode-se observar que não houve uma ligação direta entre seu crescimento e o da DTP, uma vez que a maioria dos municípios teve uma evolução progressiva entre um ano e outro, contudo, a DTP oscilava no limite, ano estando acima, ano estando abaixo, ou ultrapassando somente durante o ano de 2017, retornando ao limite máximo nos anos seguintes. Comparando a análise de Gomes *et al.* (2017) e a presente, 7 municípios permaneceram acima do limite, de 2014 a 2020, não conseguindo retornar ao estabelecido pela LRF.

Destaca-se que esta pesquisa não se estende aos anos posteriores. Também se almejava analisar o ano de 2021, contudo, não foram encontrados dados desse ano no Portal do Sistema de Informação para Gestão e Auditoria, razão pela qual não foi possível incluí-lo na análise.

Por fim, sugere-se em pesquisas futuras complementar este artigo para incluir os anos a partir de 2021, bem como analisar o motivo que levou ao aumento de despesas dos municípios que estiveram ou estiverem acima do limite e identificar planos de ações adotados para adequar-se ao limite estabelecido pela LRF.

REFERÊNCIAS

AQUINO, A. C. B. de. AZEVEDO, R. R. D. Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária. *Revista de Administração Pública*, 51(4), 580-595. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612163584>. Acesso em: 22 nov. 2022.

ARANTES, Rogério B. et al. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO,

Maria Rita; ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S. Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 109-147.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 set. 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas volta das para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 27 set. 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999. **Disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do art. 169 da Constituição**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp96.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%2096%2C%20DE%2031%20DE%20MAIO%20DE%201999&text=Disciplina%20os%20limites%20das%20despesas,169%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 16 dez. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Regimento interno do Tribunal de Contas da União. Boletim do Tribunal de Contas da União, Brasília, v. XLV, n. 1, p. 1-93, 2012.

DRAZEN, A. *Political Economy in Macroeconomics*. 2 ed. Princeton: **Princeton University Press**, 2002.

FABRE, Valkyrie Vieira. BORGERT, Altair. Comportamento dos custos nos governos locais sob a ótica da Teoria das Finanças Públicas. XXVIII Congresso Brasileiro de Custos – Associação Brasileira de Custos, nov. 2021. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/4895/4909>. Acesso em: 22 nov. 2022.

FERREIRA JÚNIOR, S. As finanças públicas nos estados brasileiros: uma avaliação da execução orçamentária, no período de 1995 a 2004. Tese de Doutorado em Economia Aplicada. Universidade Federal de Viçosa. 2006.

FIORAVANTE, Dea Guerra. PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. VIEIRA, Roberta da Silva. Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento. 2006. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1742> Acesso em: 22 nov. 2022.

GIAMBIAGI, F.; MORA, M. Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual. Revista de Economia Política, v. 27, p. 3. 2007. DOI: Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S010131572007000300009>. Acesso em: 22 nov. 2022.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. Barueri: Grupo GEN, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771653/>. Acesso em: 22 nov. 2022.

GIUBERTI, Ana Carolina. **Efeitos da lei de responsabilidade fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2005. Disponível em: <https://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A048.pdf> Acesso em: 22 nov. 2022.

GOMES, A. B. *et al.* Análise do cumprimento dos limites da despesa com pessoal nos municípios do Estado de Rondônia nos anos de 2014 A 2016. Em: XII Jornada Científica CEDSA - Ética e Consumo Sustentável, 2017.

MUSGRAVE, R. A. *The theory of public finance: a study in public economy*. McGraw-Hill. 1959.

NUNES, S. P. P.; MARCELINO, G. F.; SILVA, C. A. T. Os Tribunais de Contas na interpretação da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista de Contabilidade e Organizações**, [S. l.], v. 13, p. e145151, 2019. DOI: 10.11606/issn.1982-6486.rco.2019.145151. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rco/article/view/145151>. Acesso em: 1 dez. 2022.

RONDÔNIA. Decreto-Lei nº 47, de 31 de janeiro de 1983. **Institui o Tribunal de Contas do Estado, e dá outras providências**. Disponível em: <http://ditel.casacivil.ro.gov.br/COTEL/Livros/Files/DL47.pdf>. Acesso em 27 set. 2022.

SANTOS, J. de C. Sustentabilidade fiscal dos estados e municípios de capitais no Brasil: uma análise com dados de painel para o período 1995-2004. 74 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade de Brasília, Brasília. 2005.

SANTOS, R. S. RIBEIRO, E. M., RIBEIRO, M. M. PINTO, F. L. B. **Administração política e políticas públicas: em busca de uma nova abordagem teórico-metodológica para a (re)interpretação das relações sociais de produção, circulação e distribuição**. Cadernos EBAPE.BR, 15(4), 939-959, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395155017>. Acesso em 27 set. 2022.

TABELLINI, G.; ALESINA, A. *Voting on the Budget Deficit*. *American Economic Review*, v.80, n.1, p.37-49. 1990.

YIN, Robert K. Estudo de Caso. Porto Alegre: Grupo A, 2015. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788582602324/>. Acesso em: 22 nov. 2022.