

A Governança do Município de Pendências/RN sob a Perspectiva do Limite de Gastos com Pessoal

Clepson de Oliveira Brito Morais¹

Resumo

Os municípios brasileiros, que já encaravam um novo papel no contexto federativo estabelecido pela Carta Magna de 1988, vêm-se desafiados no tocante a governança municipal após a aprovação, da Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, buscando o enfrentamento do déficit público, por meio, entre outros dispositivos, da limitação das despesas de pessoal. Nesse contexto os gestores públicos municipais encaram a necessidade de uma nova postura para o cumprimento aos dispositivos legais diante da demanda da população pela oferta de mais e melhores serviços e da demanda dos colaboradores pela melhoria condições de trabalho e salários. O presente trabalho, à luz do referencial teórico, busca avaliar os impactos da aplicação dos limites legais referentes aos gastos de pessoal sobre a governança do município de Pendências-RN no período de 2013 a 2016. Para tanto, apresenta a situação das receitas e despesas do município, a relação de gastos com pessoal com a RCL, comparando com os dispositivos estabelecidos na LRF.

Palavras-chave: LRF, Gestão Pública, Governança, Gastos com Pessoal.

The Governance of the Town of Pendências/RN under the Perspective of the Limit of Expenditures with Personnel

Abstract

The Brazilian municipalities, which already faced a new role in the federative context established by the Magna Carta de 1988, are challenged in relation to municipal governance after the approval, of the tax liability law-LRF, which establishes financial norms Public facing responsibility in tax management, seeking to cope with the public deficit, through, among other devices, the limitation of personnel expenses. In this context, municipal public managers face the need for a new posture to comply with legal devices in the face of the demand of the population by offering more and better services and the demand of employees by improving conditions of work and wages. the present work, in the light of the theoretical framework, seeks to evaluate the impacts of the application of the legal limits related to personnel expenditures on the governance of the Town of Pendências/RN in the period 2013 to 2016. To this end, it presents the situation of the revenues and expenses of the municipality, the relationship of personnel expenditures with the RCL, comparing with the devices established in the LRF.

Keywords: LRF, Public Management, Governance, Personnel Spending.

¹ Bacharel em Administração Pública pela UFRN e Bacharel em Economia pela UERN. Licenciado em Química pela UFRN com especialização em Ensino de Matemática para o Ensino Médio (IFRN) e Mídias na Educação (UERN).

A Governança do Município de Pendências/RN sob a Perspectiva do Limite de Gastos com Pessoal

1 Introdução

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) aprovada em 4 de maio de 2000, em atendimento aos dispositivos constitucionais, em especial o Artigo 169 da CF/88, nasce dentro de um cenário reformista, que se seguiu após a constituinte de 1988, fortemente influenciadas pela doutrina neoliberais, cujos objetivos incluíam o extremo controle de desempenho, tendo o controle fiscal como mola mestra.

O principal fim da LRF, como definida na sua ementa, é o de estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, ou seja, a lei nasce como um código de conduta para os administradores públicos que, passaram a obedecer normas e limites para administrar as finanças, prestando contas não apenas de quanto, mas de como gastam os recursos da sociedade. Seu principal objetivo é o enfrentamento do déficit público, limitando as despesas de pessoal, dificultando a geração de novas despesas obrigatórias, requerendo a cobrança de todos os tributos, impondo compensação para a renúncia de receitas, além de exigir mais condições para repasses entre governos e destes para instituições privadas (BRASIL, 2000).

Essa realidade se se apresenta como um grande desafio aos gestores públicos dos municípios de pequeno porte no tocante a governabilidade e cumprimento aos dispositivos legais, especialmente em tempos de crise econômica e fiscal que o Brasil vem enfrentando desde o ano 2015.

É nesse cenário que se encontra o município de Pendências-RN, uma pequena cidade, cuja população estimada em 2015 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2016, [documento on-line, não paginado]) é de 14.751 habitantes, encravado na região do vale do Açu, no Estado do Rio Grande do Norte, que tem uma receita predominantemente oriunda de repasses constitucionais. O desafio do município é o de manter os serviços e as políticas públicas em funcionamento, a despeito da constante queda de arrecadação e ao mesmo tempo manter as contas equilibradas frente a demanda da população pela oferta de mais serviços e a demanda dos colaboradores pela melhoria condições de trabalho e salários.

O presente trabalho trata da aplicabilidade dos dispositivos estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, aferindo como a aplicação dos limites legais referentes aos gastos de pessoal afeta a governança do município de Pendências-RN em tempos de crise fiscal.

O presente trabalho apresenta os resultados da investigação cujo objetivo geral foi de avaliar os impactos da aplicação dos limites legais referentes aos gastos de pessoal sobre a governança do município de Pendências-RN no período de 2013 a 2016. Para tanto, faz-se uma caracterização da situação das receitas municipais e das despesas com pessoal no período de 2013 a 2016, assim como um diagnosticar da aplicação dos princípios da LRF em relação aos gastos com pessoal.

2 Revisão de literatura

A promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), não apenas marca a redemocratização do Estado Brasileiro, como também redefiniu a estrutura federativa

brasileira, reconhecendo o município como ente autônomo da federação. Além disso, a chamada constituição cidadã estabeleceu os princípios fundamentais da administração pública direta e indireta, estabelecendo em seu Artigo 37 que todos os entes da federação deverão obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O município, neste novo contexto federativo, surge então dotado não só da autonomia dada pela CF/88, mas encarregado de novas atividades, que outrora eram responsabilidades dos estados e da União como apontam Gerigk e Clemente (2011, p. 515). Por ser o ente por meio do qual a prestação de serviços público se concretiza, passa pelo enfrentamento de um duplo desafio. Por um lado, precisa atender a cada vez mais crescente demanda por serviços públicos de qualidade. Por outro, precisa adequar-se ao ordenamento jurídico no que diz respeito ao princípio da eficiência, assim como o controle de desempenho característico da administração pública gerencial resultante das reformas administrativas dos anos 1990.

É nesse contexto de reforma que nasce a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. É um código de conduta para os administradores públicos que passaram a obedecer às normas e limites para administrar as finanças, prestando contas de como e quanto gastam os recursos da sociedade. Seu principal objetivo é o enfrentamento do déficit público, limitando as despesas de pessoal, dificultando a geração de novas despesas obrigatórias, requerendo a cobrança de todos os tributos, impondo compensação para a renúncia de receitas, além de exigir mais condições para repasses entre governos e destes para instituições privadas. Em síntese, a Lei de Responsabilidade Fiscal objetiva disciplinar a gestão dos recursos públicos atrelando maior responsabilidade aos seus gestores.

Autores como Andrade et al (2011), Costa (2008), Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006) e Gilberti (2005) entendem que esses objetivos da LRF acarretam um maior disciplinamento da gestão das finanças públicas dos entes federado, já que a LRF surgiu em um contexto em que se fazia urgente impor limites e metas aos gestores da política fiscal. Citando Costa (2007), Mello e Dalchiavon (2012) apresenta que a LRF trouxe algo que as leis anteriores que tentaram limitar os gastos públicos não trouxeram, isto é, a LRF “implementou o planejamento governamental e a punição para quem não se enquadra no que foi estabelecido” (COSTA, 2007 *apud* MELLO; DALCHIAVON, 2012, p. 49). Ou seja, a LRF não se restringe apenas a impor limites ao gasto e ao endividamento, mas contempla o planejamento orçamentário, estabelecendo diretrizes para sua elaboração, execução e avaliação, tornando obrigatório na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) os anexos de metas e riscos fiscais e, na Lei Orçamentária Anual (LOA), a apresentação dos demonstrativos de compatibilidade com essas metas. Isso torna a LRF um abrangente instrumento de controle fiscal (GILBERTI, 2005). E ainda, caso haja o descumprimento da norma estabelecida, tanto o ente como o governante sofrerão sanções. Entre as sanções se prevê, no caso do ente, a suspensão de transferências entre outras, e, no caso do governante, a perda do mandato ou até prisão (GILBERTI, 2005; SACRAMENTO, 2005).

Por outro lado, embora não restem dúvidas sobre a importância da LRF como um instrumento que busca essencialmente o equilíbrio fiscal na gestão pública e de que esse instrumento aprimorou o sistema de gestão financeira dos municípios, várias críticas são apontadas, Andrade et al (2011) analisa a LRF no contexto do debate sobre a relação entre responsabilidade fiscal e responsabilidade social. O embasamento teórico desse autor aponta que o maior rigor no disciplinamento da gestão financeira, embora necessário para o alcance de déficits menores, representando avanços gestão financeira, mostrou-se traumático, pois não respeitava a diferenças entre os municípios, assim como poderiam afetar negativamente a prestação de serviços sociais.

A LRF acarretou mudanças na forma de gerir os bens públicos, fortalecendo a governança, especialmente no que tange à estrutura financeira, aumentando a importância da poupança, acarretando maior uniformidade às estruturas administrativas e influenciando positivamente o espaço de manobra, embora este espaço não tenha obtido grande aumento por já está muito restringido, mesmo antes da aplicação da Lei. Nesse sentido houve valorização da variável de gestão em detrimento das preferências individuais na condução das escolhas (GERIGK; CLEMENTE, 2011).

Aponta-se, ainda, que a LRF trouxe mais instrumentos de eficácia na política fiscal, a despeito do federalismo fiscal adotado no Brasil, freando possíveis exageros das administrações públicas municipais, muito embora ainda apresente pontos deficientes, como a perda de autonomia dos municípios e falta de maior participação popular, por exemplo. Disso resultando na unanimidade em torno da importância da Lei de Responsabilidade Fiscal como instrumento de controle fiscal na busca de redução dos índices de endividamento público e no combate aos déficits orçamentários, sejam estas consequências de irresponsabilidades dos administradores públicos ou não.

Além dos aspectos mencionados acima, percebe-se a LRF é um instrumento relevante para controlar o gasto com pessoal, beneficiando os municípios que apresentaram um gasto elevado com esse item do orçamento aqueles, já que aqueles que estava acima do limite estabelecido, tenderam a recuar para dentro da meta.

Para Gilberti (2005),

A imposição de limites específicos para o gasto com pessoal está ligada ao fato deste ser o principal item de despesa corrente e apresentar um histórico elevado por um longo período, especialmente no caso dos Estados brasileiros (GILBERTI, 2005, p. 8).

(...)

Limitar a despesa com pessoal é atacar um dos principais itens de despesa pública e um dos mais suscetíveis ao uso clientelista, no qual o emprego público torna-se uma moeda de troca. (GILBERTI, 2005, p. 13).

Gadelha (2012), por sua vez, complementa que as despesas com pessoal exercem forte impacto sobre as probabilidades de um município tornar-se deficitário, isso porque essas despesas afetam mais o resultado primário dos municípios do que a receita tributária. De Jesus Macedo e Corbari (2009) apontam o mesmo resultado ao descrever que o maior comprometimento dos gastos municipais com a folha de pagamento torna mais difícil a obtenção de resultados fiscais positivos.

No entanto, Santolin, Jayme Jr. e Reis (2009) apontam as limitações impostas pela LRF sobre os gastos com pessoal como um dos pontos mais polêmicos da Lei, embora tragam resultados positivos, especialmente em relação a *accountability*. A polêmica, segundo os autores, se dá, especialmente no caso dos municípios, por tratar todos como iguais a despeito das evidentes desigualdades que existem entre eles. Ou ainda, pelo princípio da compensação que impõe a obrigação de que todo aumento de gastos com pessoal seja compensado pelo aumento de receitas, caso contrário se torna necessário o corte de outros gastos.

Sobre esse aspecto Araujo, Santos Filho e Gomes (2015) concluem que, embora o limite com despesas com pessoal seja condição necessária para o controle do endividamento público seja condições necessária, essa limitação não é suficiente para garantir situações de equilíbrio fiscal. Isso porque os limites estabelecidos pela LRF para os gastos com pessoal, por não considerarem a heterogeneidade dos municípios brasileiros, não foram suficientes para reduzir a participação desse tipo de despesa no total das despesas públicas dos municípios em sua totalidade, ocorrendo, como se pode observar na literatura, um efeito contrário, já que a participação dos gastos com pessoal cresceu de forma significativa em

grande parte dos municípios, especialmente nos de pequeno porte ou extremamente pequenos, que são dependentes das transferências constitucionais (GERIGK; CLEMENTE, 2011).

Além de Gerigk e Clemente (2011), Araujo, Santos Filho e Gomes (2015) e Gilberti (2005) pontam a mesma conclusão de que a grande dependência dos municípios em relação às transferências constitucionais, principalmente os de pequeno porte prejudicam a aplicabilidade da LRF. Para o Gerigk e Clemente (2011) esse aspecto, associado as contingências a que estão sujeitos estes municípios, levam aos questionamentos acerca da aplicabilidade da LRF, principalmente em tempos de crise fiscal e econômica como a que o país vem enfrentando nos últimos anos.

Gilberti (2005) lembra que a LRF se concentrou em combater a gasto público por meio de dois itens da finança pública, o endividamento e o gasto com pessoal. No entanto, a ênfase quase sempre é dada ao controle de gastos de pessoal. Mello e Dalchiavon (2012) alertam que, a despeito desta ênfase, a situação do endividamento público a ser combatido pela LRF não pode ser explicada por um único indicador, se fazendo necessário um conjunto de indicadores reunidos estatisticamente. Logo, embora a despesa com pessoal ganhe destaque na LRF, ela não pode ser considerada o único instrumento de avaliação da gestão fiscal e da boa governança.

Fioravanti, Pinheiro e Vieira (2006) lembram que a despesa com pessoal é apenas mais um gasto público e que avaliar a dívida pública apenas por este item implica na subavaliação de outros tipos de gastos. De modo que o controle dos déficits públicos deve ser pautado na análise e controle de todos os itens de despesas públicas.

A literatura analisada destaca, portanto, que esses objetivos da LRF acarretam um maior disciplinamento da gestão das finanças públicas dos entes federados, já que a LRF surgiu em um contexto em que se fazia urgente impor limites e metas aos gestores da política fiscal. Assim, embora a LRF apresente alguns pontos que são considerados ainda deficientes, merecendo ser revistos – como a falta de maior participação popular na definição e fiscalização da aplicação do orçamento público e a perda de autonomia dos entes subnacionais após sua promulgação, assim como, o fato de que a nova legislação fiscal não compreende mecanismos de fiscalização da execução orçamentária por parte do governo federal - entende-se que, no que tange ao controle das contas públicas, a LRF trouxe avanços.

3 Materiais e métodos

O presente trabalho apoiou-se nos procedimentos metodológicos caracterizado dentro dos conceitos sistematizados por Zanella (2012).

Do ponto de vista de sua natureza a pesquisa foi do tipo teórica. Quanto ao método, a pesquisa foi do tipo quali-quantitativa. Com relação aos objetivos da pesquisa, esta foi do tipo descritiva, “já que se presta a descrever as características de um determinado fenômeno” (ZANELLA, 2012, p. 78). Quanto aos procedimentos, a pesquisa será do tipo bibliográfica-documental.

Para consumação dos objetivos propostos nesta pesquisa se fez uso de entrevistas semiestruturadas e análise documental como instrumentos de coleta de dados. A análise documental se deu por meio da investigação dos relatórios do Sistema de Gestão de Recursos Humanos da Prefeitura (folhas de pagamentos; resumos contábeis analíticos; relatórios comparativos por órgão; relatórios de pessoal por órgão e por cargo; e, quadro de servidores por faixa salarial).

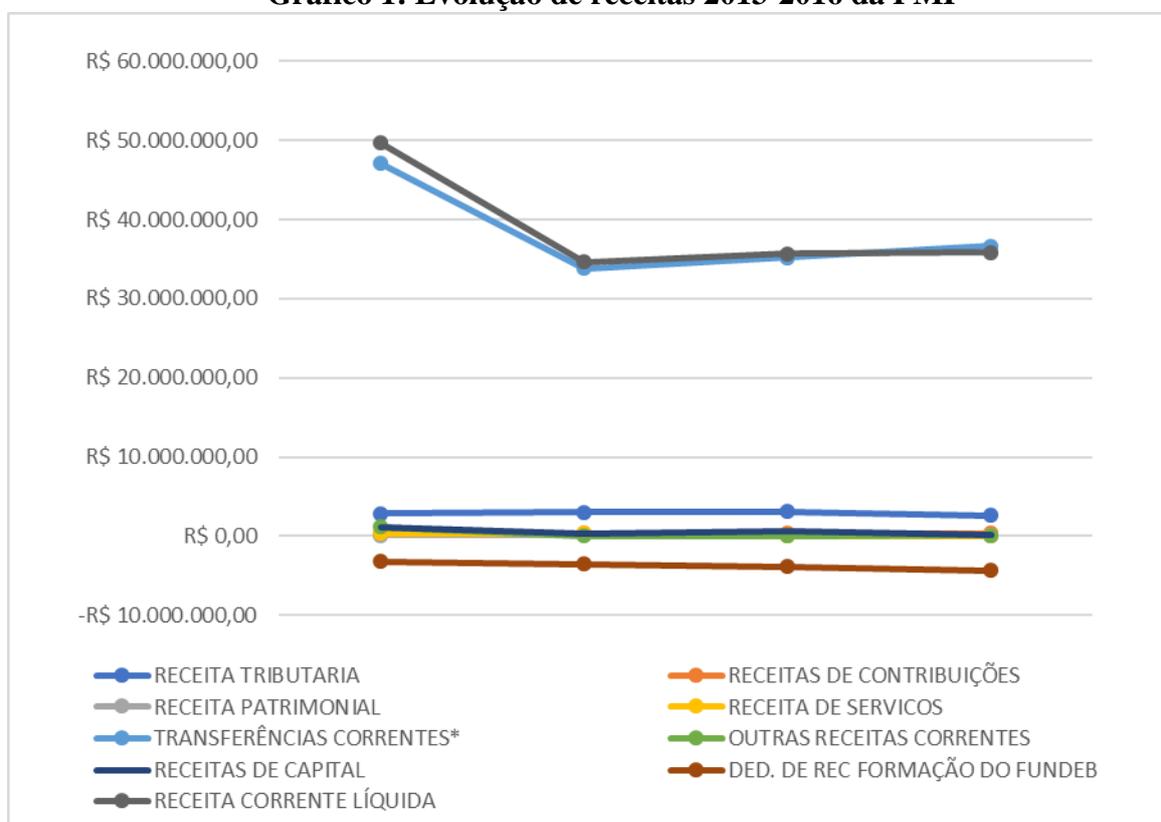
4 Resultados e discussão

4.1 Situação das receitas municipais

Para o alcance dos resultados, se faz necessário de antemão realizar a caracterização das receitas e despesas municipais. Neste aspecto, foram analisados os balancetes municipais no período compreendido entre 2013 a 2016, que coincide com um mandato executivo.

Sobre esse ponto de observação, dois aspectos se destacam. O primeiro é a grande dependência financeira do município em relação às transferências intergovernamentais. Quando analisado sob o aspecto dos valores brutos, percebe-se que as transferências correntes (União, Estado, multigovernamentais, convênios e compensações) equivalem respectivamente a 88,97%, 88,66%, 89,06% e 91,35% nos anos de 2013, 2014, 2015 e 2016. **Gráfico 01 –**

Gráfico 1: Evolução de receitas 2013-2016 da PMP



Fonte: PMP. Elaborado pelo autor (2017)

Uma segunda análise que se pode realizar a partir desses dados diz respeito à drástica queda de arrecadação entre os anos de 2013 e 2014. Nesse período a arrecadação municipal teve uma queda de 27,8%. Os dados apontam que essa queda se dá quase exclusivamente no montante das transferências intergovernamentais e nas receitas de capital, com quase totalidade nas transferências intergovernamentais, já que as demais receitas permanecem praticamente inalteradas nesse período.

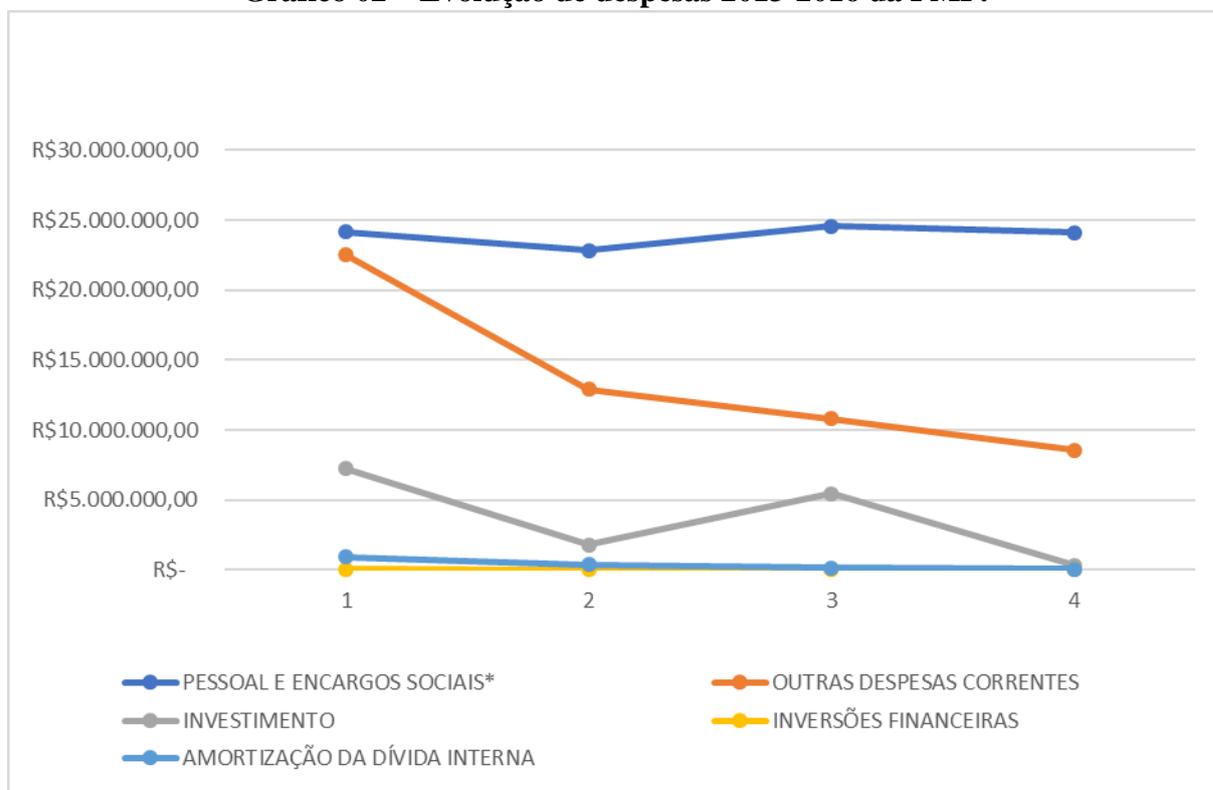
Logo, a situação do município se alinha aos apontamentos presentes na literatura em relação à dependência de recursos financeiros oriundos de repasses federais. Ou seja, para o município de Pendências-RN custear suas despesas ele, assim como os demais municípios de pequenos, depende fortemente das transferências de impostos, especialmente dos impostos federais, via o Fundo de Participação dos Municípios. Essa dependência limita a autonomia financeira e administrativa do município, já que grande parte dessas transferências são verbas

carimbadas, ou seja, recebidas com destinação específica e aplicação compulsória, sejam os convênios ou as transferências, fundo a fundo. Assim, a impossibilidade de dispor destes recursos à discricionariedade do gestor, engessa a execução das políticas públicas e inviabiliza o planejamento/execução de projetos e arranjos locais na medida em que não há disponibilidade financeira para financiar tais empreitadas. Fica, então, o município refém de promover ações e projetos preestabelecidos pelas esferas federal e estadual.

4.2 Situação das despesas municipais

Sobre esse ponto de vista da situação das despesas municipais, os dados levantados permitem algumas conclusões.

Gráfico 02 – Evolução de despesas 2013-2016 da PMP.



Fonte: PMP. Elaborado pelo autor (2017)

A primeira conclusão que se chega ao analisar os números é a evidente queda do nível de despesas totais da prefeitura. Evidentemente essa queda das despesas acompanha a queda de arrecadação, no entanto esse fato não se dá em todas as categorias. A queda das despesas se dá essencialmente pela redução drástica dos valores alocados na categoria outras despesas correntes (que incluem itens como material de consumo, serviços de terceiros, auxílios diversos, contribuições entre outros) que passa de mais de 22 milhões em 2013 para menos 13 milhões em 2014, com a queda se perpetuando, chegando a 2016 como pouco mais de 8,5 milhões. Conseqüentemente essa redução acarreta perda da quantidade e qualidade dos serviços prestados e a descontinuidade de programas sociais, haja vista que diminui os insumos a disposição da efetivação desses serviços.

Verifica-se ainda que vertiginosa queda dos valores de investimento, que partem de mais de 7 milhões em 2013 chegando a pouco mais de 300 mil em 2016, valor este que representa apenas 4,5% do valor gasto no ano de 2013. As amortizações da dívida pública

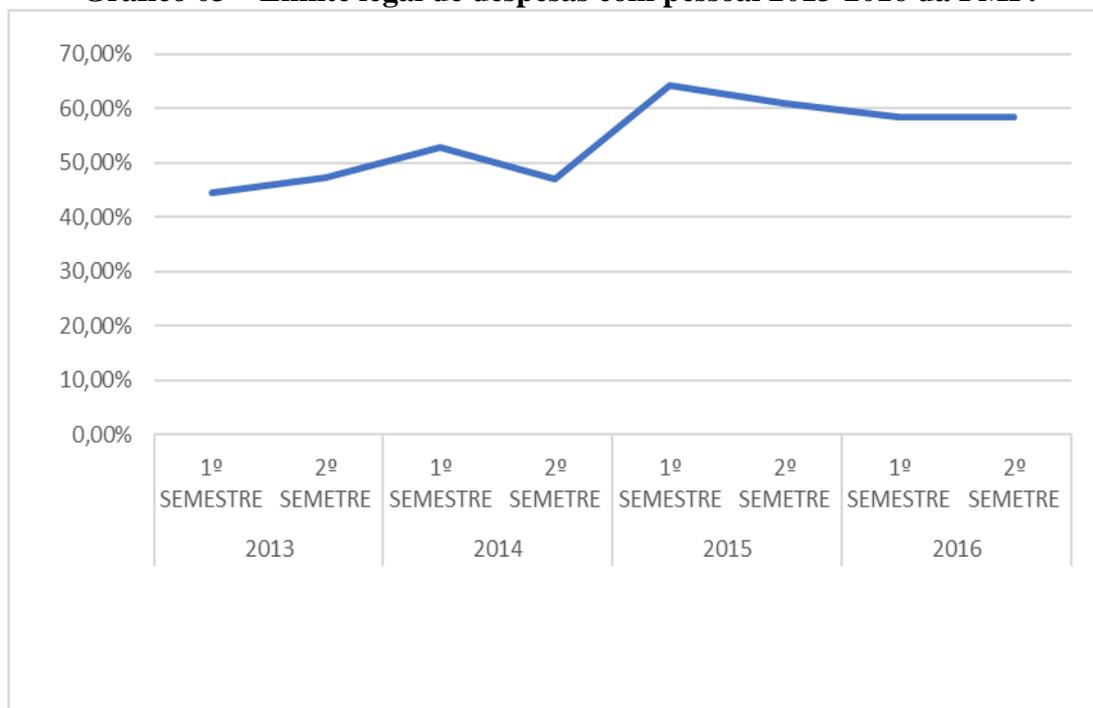
também têm seus montantes extremamente reduzidos, chegando a meros 5,2% do valor gasto em 2013. Por outro lado, as despesas com pessoal e encargos sociais na prática não sofrem queda, mantendo-se nos níveis dos exercícios anteriores, exceto no ano de 2013. Pelo contrário, a realidade apresentada é de leve aumento em 2015 e 2016, anulando os efeitos da redução realizadas em 2014 e indo na direção contrária de todos os outros itens das despesas.

Os dados trazem à tona a impossibilidade ou a incapacidade de o município reduzir gastos com a folha de pessoal. A explicação mais óbvia é que o corte com outras despesas é muito mais rápido e fácil de se dá do que o corte de despesas com pessoal. Além disso, quando analisado em seu detalhamento, esse item da despesa despesas revela que, embora o grosso das despesas com pessoal situar-se nos vencimentos de efetivos e obrigações patronais, há um elevando número de servidores temporários, cujos valores líquidos pagos equivalem respectivamente a 27%, 25%, 21% e 19% dos valores totais gastos com pessoal nos anos de 2013, 2014, 2015 e 2016.

4.3 Relação dos gastos com pessoal e a RCL

A relação de gastos com pessoal e a Receita Corrente Líquida (RCL) adota limites extremamente rígidos. No caso específico do executivo municipal esses limites são de no máximo 54% da receita corrente líquida. A despeito da LRF estabelecer limites rígidos para o gasto de pessoal por ser este o principal item de despesas corrente e o de menor elasticidade, ou seja, o mais difícil de cortar, como apontando na literatura e já anteriormente analisado, os dados coletados possibilitam aferir a tendência de aumento relação dos gastos com pessoal e a receita corrente líquida de Pendências-RN.

Gráfico 03 – Limite legal de despesas com pessoal 2013-2016 da PMP.



Fonte: PMP. Elaborado pelo autor (2017)

De acordo com os dados levantados no município de Pendências-RN o município encontrava-se no primeiro semestre de 2013 dentro de uma situação ideal de gastos com pessoal, atingindo um comprometimento de 44,35% da receita corrente líquida. Percebe-se, então, o aumento desse comprometimento que chega a 64,27% no primeiro semestre de 2015,

ou seja, mais de 10% acima do limite máximo. Chega, no último semestre de 2016 no patamar de 58,37%, com 2,37% acima do limite máximo.

Sobre esse tema o prefeito reconhece:

Então a gente teve que manter. E essa lei ela foi descumprida, também em virtude disso, ou a gente descumpria ou a gente não prestaria o serviço. Mas ele influenciou muito. Ela influenciou muito porque a gente cortou muito ainda. A gente espremeu até onde não dava mais pra espremer [...] Mas você tem uma unidade de saúde, por exemplo, funcionando e faltar funcionários para fazer a limpeza, faltar funcionário pra fazer a alimentação dos pacientes, faltar funcionário numa escola pra fazer a merenda escolar, pra fazer a limpeza escolar. Quer dizer, são coisas mínimas que a gente tem de manter. Mas mesmo pra isso, se a gente fosse cumprir o limite prudencial, por exemplo em 2015, a gente não conseguiria. A gente não conseguiu (informação verbal)².

A fala do prefeito é reveladora, mas também aponta para o debate presente em Gerigk e Clemente (2011) que discutem acerca da aplicabilidade da LRF frente às contingências a que estão sujeitos os municípios, principalmente em tempos de crise fiscal e econômica como a que o país vem enfrentando nos últimos anos.

A partir da análise realizada foi possível inferir que, embora infringindo as normativas da LRF, o município faz opção por manter um elevado número de contratações, especialmente com relação às secretarias de Educação e Saúde, que concentram maior número de servidores. Questionado sobre esse número de funcionários o gestor do período 2013 a 2016 alega fazer essa opção, mesmo sabendo que cometia uma ilegalidade, para garantir que os serviços públicos funcionassem, ou seja, entre demitir e fechar serviços públicos ou cumprir a legislação, optou pela manutenção dos serviços, embora essa manutenção refletisse em atraso de salários (informação verbal). Nas palavras do gestor:

[...] Ela influenciou porque mesmo a gente não conseguiu cumprir, a gente fez todo o possível. A gente não consegui cumprir a lei, porque isso é uma coisa matemática. A gente não consegui atender a lei porque tinha serviço que eu disse: não agora a gente vai ter que manter isso, eu não vou deixar não. Porque era a velha faca de dois gumes, se você deixar fechar uma escola, fechar uma unidade de saúde, o prejuízo era bem maior para a população [...] Quer dizer são coisas mínimas que a gente tem de manter... se a gente fosse cumprir o limite prudencial, por exemplo em 2015, a gente não conseguiria. (informação verbal)³.

4 Considerações finais

A literatura aponta que esses objetivos da LRF acarretam um maior disciplinamento da gestão das finanças públicas dos entes federados, já que a LRF surgiu em um contexto em que se fazia urgente impor limites e metas aos gestores da política fiscal.

No entanto, é notório na literatura o desafio dos municípios, principalmente os de pequeno porte, a aplicabilidade dos dispositivos estabelecidos na LRF, em especial em relação aos limites de gasto com pessoal, em tempos de crise. Diante disso o objetivo desse trabalho é avaliar os impactos da aplicação dos limites legais referentes aos gastos de pessoal sobre a governança do município de Pendências-RN no período de 2013 a 2016.

A partir dos dados sobre as receitas do município de Pendências-RN, verifica-se como fatores do desequilíbrio orçamentário a realidade municipal de extrema dependência de transferências intergovernamentais e a drástica queda de arrecadação dessas transferências,

² Entrevista concedida por PREFEITO. **Entrevista I**. [set. 2017]. Entrevistador: Clepson de Oliveira Brito. Pendências-RN, 2017. 1 arquivo .m4a (22 min.).

³ Idem.

motivada especialmente pela queda de arrecadação de Royalties do petróleo. Fatos estes comprometedores das finanças públicas, levando o município a incorrer na inadimplência (déficit orçamentário), no aumento da dívida pública, no não cumprimento de compromissos e a não realização de investimentos e prestação de serviços públicos.

Os dados levantados permitem concluir que a crise fiscal a nível federal provocou efeitos consideráveis nas receitas municipais no período estudado ao ponto de interferir significativamente na governança municipal, haja vista que, no sistema federativo em voga no Brasil, os valores das arrecadações municipais, especialmente as das transferências intergovernamentais, são fortemente afetadas pelas crises.

Com relação às despesas do município, dos dados permitem concluir que o volume de gastos do município decresce juntamente a queda das receitas, a partir de ano de 2014, como era de se esperar. No entanto, essa queda não acompanha a mesma proporção da redução das receitas, o que provocou descontrole das despesas públicas gerando déficit orçamentário e elevação da dívida pública municipal, acarretando prejuízo à capacidade administrativa.

Além disso a redução do volume de gastos se dá essencialmente nos recursos destinados a investimentos e custeio da máquina pública, em contrapartida os gastos com pessoal permaneceram no mesmo nível. No período estudado não há redução dos valores globais da folha de pagamento, isso se dá pela opção de manter os serviços nas áreas da educação e saúde (áreas que apresentam os índices mais elevados de pagamento de pessoal) funcionando em detrimento da necessidade de adequação das despesas municipais aos dispositivos da LRF.

Em suma, conclui-se que, embora tenha influenciado em certa medida na gestão municipal de Pendências-RN no período de 2013 a 2016, os limites legais definidos na LRF referentes aos gastos de pessoal não causaram impactos significativos sobre a governança do município de Pendências-RN no período estudado, contrariando os resultados de Gilberti (2005, p. 17), cujo trabalho permitem concluir que a LRF é um instrumento relevante para controlar o gasto com pessoal, beneficiando os municípios que apresentaram um gasto elevado com esse item do orçamento.

Essa conclusão baseia-se no fato de que, embora desde o primeiro semestre do ano de 2014 os relatórios de gestão fiscal mostrem o aumento dos percentuais para níveis acima do limite prudencial, não se encontra na gestão municipal a tomada de medidas efetivas para evitar a superação do limite máximo. Opta o município, portanto, pelo descumprimento dos limites legais referentes aos gastos com pessoal, mantendo-se acima do limite máximo e assumindo o desequilíbrio orçamentário e o aumento da dívida pública municipal em troca de manter a prestação dos serviços à população.

Por fim, considerando que, embora a despesa com pessoal ganhe destaque na LRF, ela não pode ser considerada o único instrumento de avaliação da gestão fiscal e da governança municipal, sugere-se, para uma melhor compreensão da governança do município de Pendências-RN, a realização de outros trabalhos que possam aprofundar o detalhamento das contas públicas sobre o enfoque dos gastos com investimentos, a dependência das transferências intergovernamentais, os possíveis meios de elevar a arrecadação municipal, aferir os impactos sociais das medidas previstas na LRF.

Referências

ANDRADE, C. R.; COSCARELLI, B. V.; PAULA, C. S.; CKAGNAZAROFF, I. B. Compatibilizando a responsabilidade fiscal com o social na gestão de pequenos municípios: um estudo de caso em uma prefeitura do Rio de Janeiro. **Revista de Gestão**, v. 18, n. 2, art. 4, p. 177-194, 2011. Disponível em:

<http://www.spell.org.br/documentos/ver/5336/compatibilizando-a-responsabilidade-fiscal-com-o-social-na-ge-stao-de-pequenos-municipios-um-estudo-de-caso-em-uma-prefeitura-do-rio-de-janeiro/i/pt-br>. Acesso em: 10 mar. 2017.

ARAÚJO, A. H. S.; SANTOS FILHO, J. E.; GOMES, F. G. Fiscal Responsibility Law: effects and impact on Alagoas' municipalities in the period 2000-10. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 739-759, jun. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122015000300739&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 17 abr. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. _____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Diário Oficial da União, S. 1, n. 86, p. 82, 2000. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2000/leicomplementar-101-4-maio-2000-351480-veto-19115-pl.html>. Acesso em: 10 mar. 2017.

COSTA, J. F. Reflexos da lei de responsabilidade fiscal no endividamento dos municípios brasileiros. In: 18º CONGRESSO BRASILEIRO DE CONTABILIDADE. CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Anais Eletrônicos**. Gramado/RS, 2008. 24 a 28 de agosto de 2008. Disponível em: http://congressocfc.org.br/hotsite/trabalhos_1/334.pdf. Acesso em: 17 abr. 2017.

MELLO, G. R.; DALCHIAVON, E. C. A lei de responsabilidade fiscal (LRF) e o impacto sobre o endividamento dos municípios potiguares. **Contextus**, v. 10, n. 2, 2012. Disponível em http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/7368/1/2012_art_grmello.pdf. Acesso em: 24 abr. 2017.

DE JESUS MACEDO, J.; CORBARI, E. C. Efeitos da lei de responsabilidade fiscal no endividamento dos municípios brasileiros: uma análise de dados em painéis. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 20, n. 51, p. 44-60, 2009. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rcf/article/view/34300>. Acesso em: 24 abr. 2017.

FIORAVANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R. S. **Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento**. Brasília: IPEA, 2006. (Texto para discussão n. 1223). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1742>. Acesso em: 15 fev. 2017.

GADELHA, S. R. B. Análise dos impactos da lei de responsabilidade fiscal sobre a despesa de pessoal e a receita tributária nos municípios brasileiros: um estudo com modelo probit aplicado a dados em painel. **Revista Brasileira de Economia de Empresas**, v. 11, n. 1, 2012. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rbee/article/view/3106>. Acesso em: 24 abr. 2017.

GERIGK, W.; CLEMENTE, A. Influência da LRF sobre a gestão financeira: espaço de manobra dos municípios paranaenses extremamente pequenos. **Revista Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 15, n. 3, p. 513-537, jun. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-5552011000300009&lng=pt&nrm=iso. Acessos em: 15 fev. 2017.

GILBERTI, A. C. et al. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros. **Anais do XXXIII Encontro de Economia da ANPEC**, 2005. Disponível em: <http://www.mgcpargotsouza.seed.pr.gov.br/redeescola/escolas/19/1420/350/arquivos/File/A05A048.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2017.

IBGE. Cidades: rio grande do norte – pendencias. Disponível em:
<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=240990&search=rio-grande-do-norte|pendencias>. Acesso em: 27 mar. 2017.

SACRAMENTO, A. R.. Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da Accountability no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 10, n. 47, 2005. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/44042>. Acesso em: 12 mar. 2017.

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, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-41612009000400008&script=sci_arttext. Acesso em: 24 abr. 2017.

ZANELLA, L. C. H. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. 2. ed. reimp. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração. UFSC, 2012.