



**Tribunal de Contas**  
ESTADO DE PERNAMBUCO

**PANORAMA DA DESPESA COM PESSOAL  
NOS MUNICÍPIOS  
DO ESTADO DE PERNAMBUCO**

NOVEMBRO/2017

## **Panorama da Despesa Total com Pessoal nos Municípios do Estado de Pernambuco**

### **1. Objetivo**

Este breve estudo apresenta a evolução da despesa total com pessoal do Poder Executivo<sup>1</sup> dos municípios pernambucanos através de uma série histórica que abrange o período de 2011 ao segundo quadrimestre de 2017.

Inicialmente, é demonstrada uma visão geral dos entes quanto ao tema, agrupando-os em faixas de acordo com o limite da despesa. Mais adiante, procurou-se situar os municípios do Estado no cenário nacional, de acordo com as regiões geoeconômicas do país. Por fim, foi analisado o comportamento do percentual da despesa em função das variações do total da despesa e da receita corrente líquida.

### **2. Considerações Gerais**

Segundo o artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, Lei Complementar N. 101/2000), a despesa total com pessoal corresponde ao *“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”*.

O mesmo diploma estabelece limites para tal despesa (DTP), tomando como base a Receita Corrente Líquida (RCL). Para tanto, são levantadas as despesas com pessoal e a RCL<sup>2</sup> relativas ao mês de referência do Relatório de Gestão Fiscal, somadas ao realizado nos onze meses anteriores, perfazendo um período de doze meses. O percentual da despesa com pessoal (%DTP)<sup>3</sup>, indicador adotado para fins de aferição quanto ao limite de tal gasto, é obtido, então, pela divisão da DTP pela RCL.

A RCL é adotada como parâmetro para o cálculo de diversos limites legais. Tal ocorre por corresponder às receitas comumente arrecadadas pelo município, quer seja esforço da sua máquina tributária, quer seja por transferências federais e estaduais obrigatórias. É a parte da receita mais segura e menos variável quando comparada às receitas de capital, que têm com destino necessário os investimentos, as inversões financeiras e as transferências de capital.

---

<sup>1</sup> A despesa com pessoal pertencente às Câmaras Municipais não foi considerada neste estudo.

<sup>2</sup> Entende-se como RCL o somatório das seguintes receitas: tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição (compensação financeira previdenciária).

<sup>3</sup> Fórmula para cálculo: %DTP = DTP / RCL x 100.

Especificamente quanto aos municípios, que são objeto deste estudo, o limite para despesa com pessoal foi estabelecido em 60% de sua RCL, sendo repartido da seguinte forma: 54% da RCL para o Poder Executivo e 6% para o Poder Legislativo<sup>4</sup>. Contudo, ao se ultrapassar 90% de tal limite<sup>5</sup>, o legislador federal achou por bem determinar que o Tribunal de Contas do Estado alerte o Poder acerca de tal situação<sup>6</sup>. Trata-se do denominado limite alerta. Outro comunicado é enviado caso a despesa exceda aos 95% do limite máximo<sup>7</sup>. Nesse caso, restrições incidirão sobre o Poder, conforme estabelece o parágrafo único do art. 22 da LRF.

Os dados deste estudo são oriundos do Anexo I do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) enviados pelos municípios à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi). O Tribunal de Contas de Pernambuco, por meio de sua Resolução N. 20/2015, considera como enviado ao TCE-PE as declarações de RGF inseridas e homologadas em tal sistema. Tratam-se, portanto, de dados não auditados. É aconselhável a leitura dos relatórios de auditoria de contas de governo para obtenção de informações mais específicas de cada município.

Nos exercícios de 2011 a 2016, a despesa corresponderá total acumulado em cada exercício. Já em 2017, foi adotado o Relatório de Gestão Fiscal do segundo quadrimestre do exercício, tendo como base, portanto, os doze meses que antecedem a data de fechamento do relatório.

### **3. Panorama da Despesa Total com Pessoal**

Os valores e percentuais da despesa total com pessoal, bem como da receita corrente líquida dos municípios do Estado de Pernambuco encontram-se listados no Apêndice I.

Os percentuais da despesa total com pessoal (%DTP) foram divididos, para fins de análise, nas seguintes faixas:

- a. %DTP abaixo de 48,6%: até o limite alerta, situação desejável.
- b. %DTP entre 48,6% e 54,0%: entre os limites alerta e máximo;
- c. %DTP acima de 54,0%: excesso de despesa com pessoal, estando o ente sujeito a restrições e obrigado a adotar medidas de retorno ao limite.

O Gráfico I apresenta o quantitativo de municípios<sup>8</sup> em cada faixa. De 2011 a 2015, observa-se um agravamento da situação. Em 2011, havia 54 entes na faixa mais alta (acima do limite de pessoal), mesmo número da faixa mais baixa. Contudo, ao longo dos exercícios, os percentuais foram crescendo, concentrando os municípios na faixa indesejada, acima do limite máximo. Em 2015, o quantitativo atingiu o pico de 127, restando apenas 12 na faixa inferior.

---

<sup>4</sup> LRF, arts. 19, III, e 20.

<sup>5</sup> Ou seja, 90% dos 54% da RCL. Sendo, então, 48,6% da RCL ( $54 \times 0,9 = 48,6$ ).

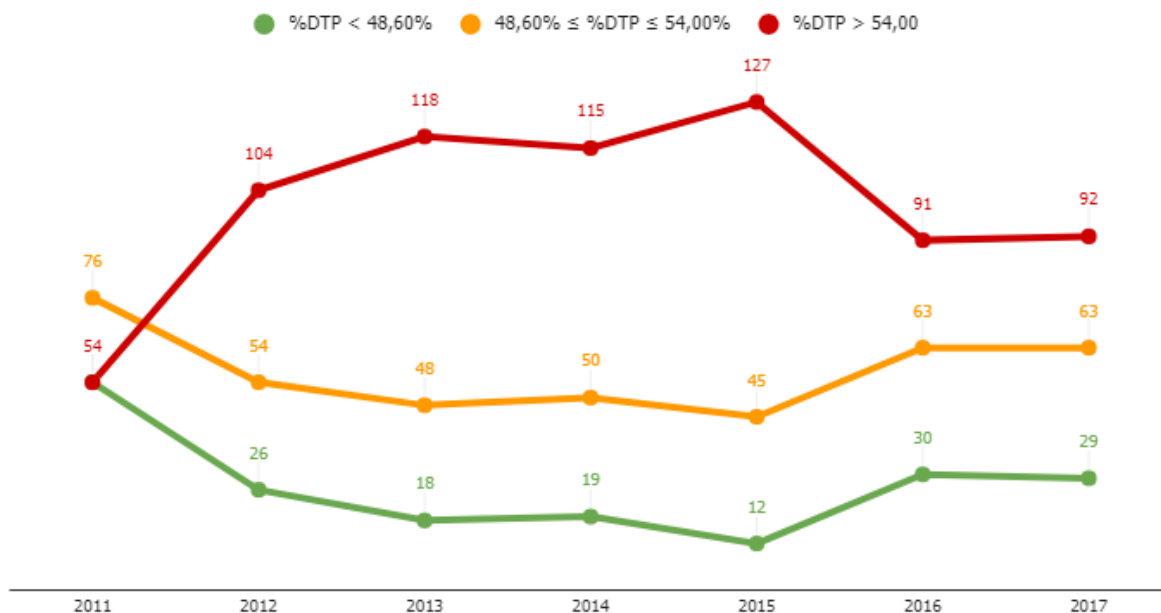
<sup>6</sup> LRF, art. 59, § 1º, II.

<sup>7</sup> É o denominado Limite Alerta, correspondendo a 95% dos 54%, ou seja 51,3% da RCL ( $54 \times 0,95 = 51,3$ ).

<sup>8</sup> Percentuais de DTP relativos ao Poder Executivo municipal.

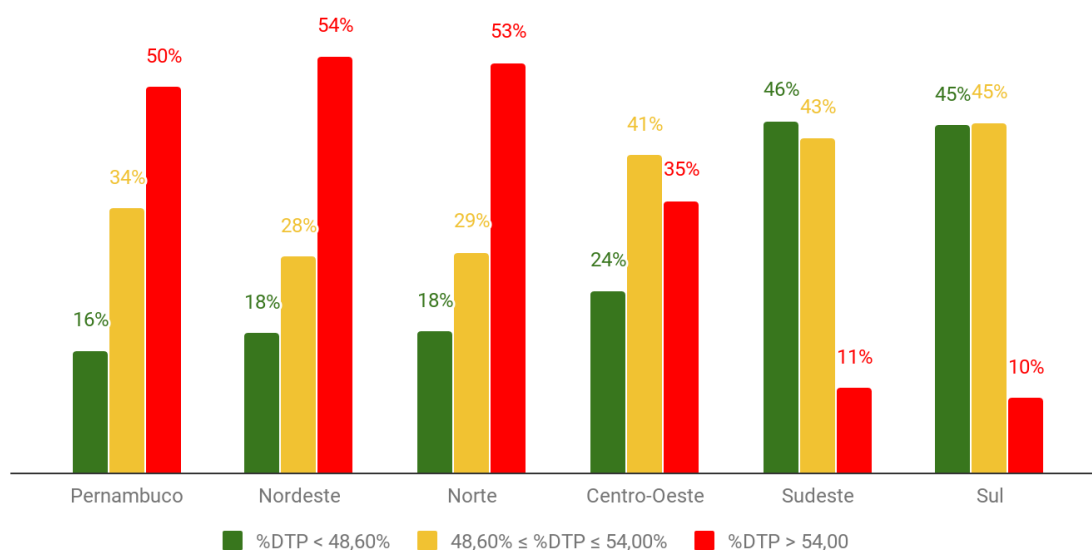
Contudo, em 2016 houve uma expressiva melhora. Cerca de 30% dos municípios migraram para as faixas intermediária e inferior. Os fatores que permitiram tal melhora podem ter natureza diversa, sendo sua análise objeto de auditorias de contas de governo.

**Gráfico I.** Quantitativo de municípios por faixa de %DTP



Traçando um paralelo com os demais municípios brasileiros, observa-se, no Gráfico II, que os municípios pernambucanos estão dentro da média da Região Nordeste. Contudo, a situação é bastante precária quando comparada com o Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Estas duas últimas apresentam o melhor cenário.

**Gráfico II.** Percentual da DTP por faixas e regiões<sup>9</sup>.



<sup>9</sup> O levantamento levou em consideração dados disponíveis no Finbra, referentes ao 2º quadrimestre e 1º semestre de 2017, representando um total de 2.163 municípios, cerca de 39% dos municípios brasileiros.

Voltando ao cenário pernambucano, cabe agora observar a oscilação da DTP e da RCL, por serem variáveis definidoras do %DTP. A Tabela I apresenta o somatório da DTP e da RCL de todos os entes, bem como suas variações a cada exercício no período de 2011 a 2017. Observa-se que a variação na DTP é sempre superior à variação da RCL, com a exceção do exercício de 2016. Essa aferição justifica a redução expressiva do número de municípios acima do limite da DTP apresentado no Gráfico I neste exercício. A queda da faixa superior pode, portanto, ser atribuída, em parte, à variação superior da RCL face à DTP no período. Em 2014 e 2017, as variações foram próximas, corroborando com a manutenção da situação do exercício anterior.

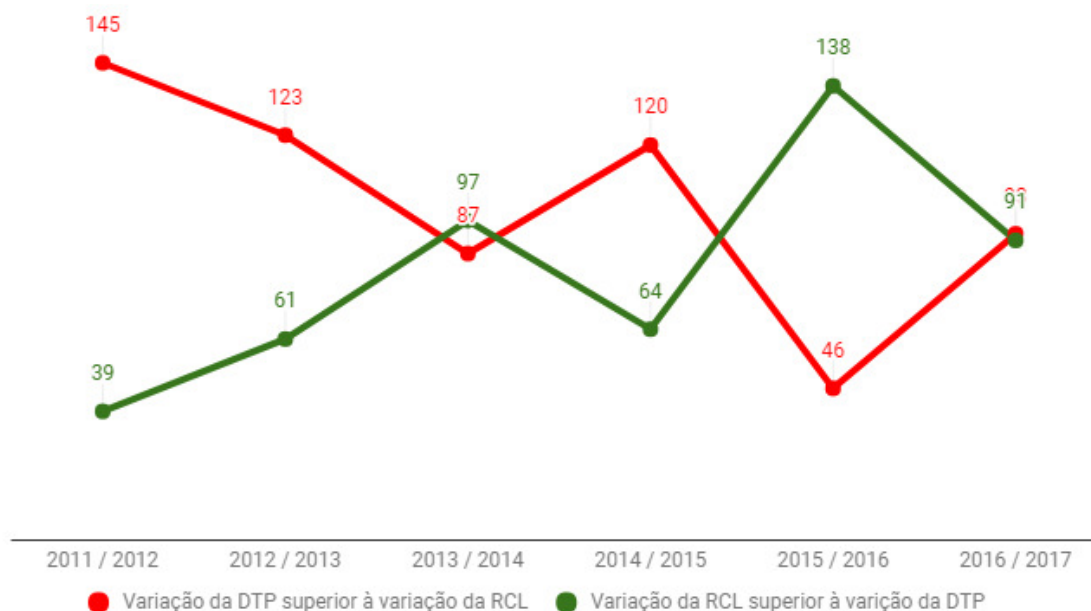
**Tabela I.** DTP e RCL, somatório e variação (todos os municípios do Estado de Pernambuco).

Em R\$ 1.000

ITEM	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
DTP	R\$	5.607.606,57	6.548.066,94	7.204.428,94	8.161.880,43	8.832.553,90	9.489.142,62	9.776.617,46
	Var. %	-	16,77	10,02	13,29	8,22	7,43	3,03
RCL	R\$	11.647.726,35	12.901.186,06	13.828.518,77	15.567.402,77	16.252.810,61	17.834.359,51	18.436.646,80
	Var. %	-	10,76	7,19	12,57	4,40	9,73	3,38

Ainda nesta seara, o Gráfico II apresenta uma nova visão quanto a DTP e a RCL, mas em termos quantitativos. Em todos os exercícios, o montante de municípios com variação da DTP superior à da RCL foi expressivo, concordando com comportamento apresentado no Gráfico I. As exceções couberam aos exercícios de 2014 e 2017, conforme já comentado.

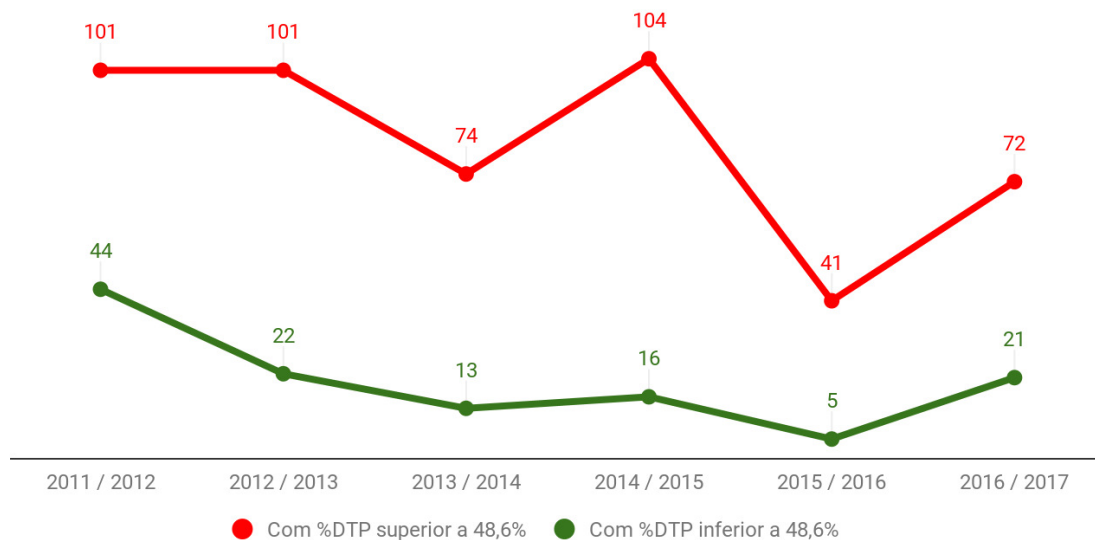
**Gráfico III.** Variação da DTP e RCL x Quantitativo de Municípios



Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, ao atingir o limite alerta, o Poder tem que acompanhar com mais rigor a sua despesa com pessoal. Sendo seu limite atrelado à RCL, não é salutar permitir variações da DTP superiores às oscilações deste grupo de receitas. Posto que o resultado seria o aumento do %DTP.

Contudo, o Gráfico IV demonstra a não realização dessa boa prática. Conforme o Gráfico I, existiam 130 municípios em 2011 com %DTP acima do limite alerta. Já o Gráfico IV aponta que 101 deles tiveram aumento da DTP em percentual superior à RCL no exercício seguinte. E o número de municípios incidentes em tal deficiência continuou alto no restante do período levantado. O Apêndice II apresenta a variação da DTP e da RCL de cada ente.

**Gráfico IV.** Municípios já acima do alerta e com variação da DTP superior à variação da RCL.



A despesa com pessoal pode crescer nominalmente a cada exercício a partir do reajuste salarial, bem como pela realização de novas contratações. No entanto, segundo o art. 23 da LRF, o ente que estiver com sua DTP acima do limite deverá eliminar nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro.

Como medidas que podem ser adotadas, a Constituição Federal, em seu art. 169, §§ 3º e 4º, indica a redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança e a exoneração dos servidores não estáveis. Em caso mais extremo, não sendo tais medidas suficientes, o mesmo artigo autoriza a redução do número de servidores estáveis. Também é facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária<sup>10</sup>.

Em suma, uma vez acima do limite, deve o gestor tomar medidas para retorno. Observando as informações dispostas no Apêndice II, tem-se a ocorrência de diversos municípios com despesa acima do limite, mas que ampliaram seus gastos no exercício

<sup>10</sup> LRF, art. 23, § 2º.

seguinte em percentual acima da inflação<sup>11</sup> e da variação do salário mínimo<sup>12</sup>. Dentre os municípios, destacam-se os arrolados na Tabela II abaixo.

**Tabela II.** Alguns municípios desenquadrados e com variação na DTP acima da inflação e do reajuste do salário mínimo.

Município	Item	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	Inflação (IPCA)	-	5,84	5,91	6,41	10,67	6,29	2,70
	Salário Mínimo (R\$)	545,00	622,00	678,00	724,00	788,00	880,00	937,00
	Salário Mínimo (variação %)	-	14,13	9,00	6,78	8,84	11,68	6,48
Bezerros	Var. DTP	-	12,40	17,63	19,82	2,52	15,16	7,31
	%DTP	53,44	56,82	55,08	59,27	54,55	55,88	62,11
Escada	Var. DTP	-	17,31	14,96	1,41	13,06	2,78	13,20
	% DTP	56,44	63,87	66,83	61,15	66,30	63,32	69,50
Lagoa do Carro	Var. DTP	-	11,56	12,81	9,90	11,58	10,62	7,92
	% DTP	62,85	65,61	68,46	63,32	65,02	60,22	63,29
São Bento do Una	Var. DTP	-	23,49	20,75	21,88	-11,96	12,99	11,87
	% DTP	50,95	61,09	67,37	73,37	60,51	62,26	56,54
São Caetano	Var. DTP	-	9,86	10,86	11,82	16,42	12,71	-6,83
	% DTP	53,60	55,85	57,55	56,35	63,64	62,29	54,69

De acordo com os números apresentados e disponíveis no Apêndice I, pode-se agrupar os municípios em ordem decrescente do percentual da despesa total com pessoal. Observa-se uma situação crônica entre os municípios de pior %DTP. Em geral, historicamente vêm apresentando %DTP acima do limite permitido, conforme Tabela III.

**Tabela III.** Histórico do %DTP (2011 ao 2º quadrimestre de 2017)

Município	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nazaré da Mata	66,94	80,17	76,14	77,42	78,98	77,90	76,58
Ribeirão	51,94	50,24	50,17	50,16	62,07	59,36	74,22
Itaquitinga	56,56	57,77	54,92	58,72	83,95	70,83	74,06
Cupira	77,10	89,42	78,23	76,59	84,97	77,37	72,50
Custódia	112,70	65,14	77,57	72,08	74,15	67,08	71,90
Mirandiba	57,58	59,17	64,02	60,11	67,90	76,33	70,34
Brejo da Madre de Deus	52,12	59,86	60,02	69,69	57,85	69,27	69,96
Escada	56,44	63,87	66,83	61,15	66,30	63,32	69,50
Sairé	60,04	56,00	68,44	62,49	66,47	64,96	69,28
Amaraji	47,40	50,28	53,79	48,59	50,77	59,18	68,63

<sup>11</sup> Fonte de informação / IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo):

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?&t=series-historicas>.

<sup>12</sup> Fonte de Informação / Salário Mínimo:

<http://www.previdencia.gov.br/servicos-ao-cidadao/informacoes-gerais/historico-valor-salario-minimo-teto-contribuicao/>.

Por fim, agrupando-se os dados por região do Estado, é possível observar que a Zona da Mata e o Sertão do São Francisco apresentam proporcionalmente maior número de municípios acima do limite da DTP (Tabela IV). A Região Metropolitana do Recife apresenta o menor percentual, com apenas 29% de seus entes acima do referido limite. O Apêndice III traz a listagem dos municípios agrupados por região.

**Tabela IV.** Despesa Total com Pessoal por região do Estado de Pernambuco (agosto/2017)

Região do Estado	Qtde. Mun.	Quantidade por Situação		
		%DTP < 48,60%	48,60% ≤ %DTP ≤ 54,00%	%DTP > 54,00
Agreste Pernambucano	71	11 (15%)	27 (38%)	33 (46%)
Mata Pernambucana	43	3 (7%)	10 (23%)	30 (70%)
Região Metropolitana do Recife	14	3 (21%)	7 (50%)	4 (29%)
São Francisco Pernambucano	15	0 (0%)	6 (40%)	9 (60%)
Sertão Pernambucano	41	12 (29%)	13 (32%)	16 (39%)

#### 4. Conclusão

Diante do apresentado, observa-se um cenário de elevada despesa com pessoal, destacando-se os municípios de Pernambuco em nível semelhante aos demais da Região Nordeste, mas em situação precária quando comparado aos entes das demais regiões do país.

Os procedimentos para recondução ao limite não estão conseguindo ser suficientes na contenção. A melhora apontada no exercício de 2017 decorreu, em maior parte, do crescimento da receita corrente líquida. As despesas com pessoal, regra geral, continuaram a crescer mesmo nesse período.

Há um natural crescimento vegetativo da folha, resultado também dos reajustes periódicos do salário mínimo pelo Governo Federal. Contudo, conforme demonstrado, em muitos casos o crescimento está em patamar ainda superior a essas revisões.

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco deve alertar os Poderes Públicos quando o montante da despesa total com pessoal ultrapassar 90% (noventa por cento) do seu limite<sup>13</sup>. E assim procede. Neste exercício, já foram enviados alertas relativos ao encerramento de 2016 e ao 1º quadrimestre de 2017. Ademais, Processos de Gestão Fiscal foram abertos para apuração de diversos aspectos relativos ao tema.

<sup>13</sup> Em decorrência do artigo 59, § 1º, II, da LRF.