

DESPESA TOTAL COM PESSOAL NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: O CASO DO ESTADO DE MATO GROSSO

Total expenditure on public employee in the fiscal responsibility law: the case of Mato Grosso

João Batista de Camargo Júnior¹
Leany Barreiro de Sousa Lemos²

Resumo: O objetivo deste artigo é responder a seguinte questão: por que a Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo do estado de Mato Grosso alcançou 58,55% da Receita Corrente Líquida Ajustada (no 1º quadrimestre de 2019), quando o limite total imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal é de 49%? A metodologia utilizada é a do estudo de caso. Verificou-se que o grande crescimento da Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo decorreu dos aumentos de remunerações concedidas, sem nenhum estudo de impacto exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, além das mudanças de entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso na apuração do gasto com pessoal.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal; Despesa Total com Pessoal; Mato Grosso; Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

Abstract: The purpose of this article is to answer the following question: why did Total Expenditure on Executive Branch Personnel in the state of Mato Grosso reach 58.55% of Adjusted Current Net Revenue (in the 1st quarter of 2019), when the total limit imposed by Law of Fiscal Responsibility is 49%? The methodology used is that of the case study. It was found that the large increase in Total Expenditure on Executive Branch Personnel was due to the increased remuneration granted, without any impact study required by the Fiscal Responsibility Law, in addition to changes in the understanding of the Court of Accounts of the State of Mato Grosso in determining of personnel expenses.

Keywords: Fiscal Responsibility Law; Total Personnel Expenses; Mato Grosso; Court of Accounts of the State of Mato Grosso.

1. INTRODUÇÃO

A crise financeira que vem assolando a União e os entes subnacionais, principalmente os estados, tem trazido ao debate a urgente necessidade de guarnecer as finanças públicas, em especial, o controle das despesas públicas. O art. 169 da Constituição estatuiu que a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderia exceder os limites estabelecidos em lei complementar (BRASIL, 1988).

¹ Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa: joaobcamargo@yahoo.com.br

² Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa: leany.lemos@idp.edu.br

Esse dispositivo constitucional veio a ser regulamentado em 1995 pela Lei Camata I (Lei Complementar nº 82/1995) e, posteriormente, após a promulgação da Emenda Constitucional nº 19/1998, pela Lei Camata II (Lei Complementar nº 96/1999). Em seguida, entrou em vigor a Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que impôs regras e limites mais específicos para a Despesa Total com Pessoal (DTP).

No cenário contemporâneo, desde 2014 o Brasil enfrenta uma das maiores crises fiscais das últimas décadas. Apenas no biênio 2015/2016, houve uma queda acumulada de 7,2% no Produto Interno Bruto. No caso dos estados, a explosão dos gastos com pessoal ocorrida nos últimos anos, incluindo ativos, inativos e pensionistas, teve grande protagonismo no agravamento da situação fiscal. Foi nos exercícios de 2014 e 2015 que alguns deles extrapolaram os limites permitidos pela LRF, um dos quais o estado de Mato Grosso.

Nesse contexto, o objetivo deste trabalho é responder a seguinte questão de pesquisa: por que a Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo do estado de Mato Grosso alcançou 58,55% da Receita Corrente Líquida ajustada no 1º quadrimestre de 2019, quando o limite total imposto pela LRF é de 49%?

O artigo analisa o estado de Mato Grosso, onde alguns órgãos e poderes estaduais extrapolaram o limite da Despesa Total com Pessoal. Adicionalmente, investiga como a atuação dos poderes estaduais e dos órgãos autônomos, em especial o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, contribuiu no processo de crescimento da relação Despesa Total com Pessoal e Receita Corrente Líquida verificado nos últimos 16 anos (2003-2018), período que engloba os quatro últimos governos estaduais.

Desde a edição da LRF, alguns estudos têm investigado se os entes públicos vêm cumprindo os limites de despesa com pessoal (CAMPAGNONI; PLATT NETO, 2014; FANTIN; PLATT NETO; CRUZ, 2009; PIRES; PLATT NETO, 2016; SOUZA; PLATT NETO, 2012; SOUZA; SILVA; CÂMARA, 2018; TORRES; VALLE, 2008). Contudo, esses trabalhos encerram-se na identificação da evolução da Despesa Total com Pessoal e da Receita Corrente Líquida durante um determinado marco temporal, evidenciando quando houve o descumprimento da lei e apontando as consequências jurídicas.

Este trabalho, por sua vez, pretende verificar como se chegou e se ultrapassou o teto estabelecido pela LRF. Também investiga que fatores contribuíram para se chegar a extrapolação dos gastos com pessoal, além de analisar, dentro desse contexto, as ações realizadas pelos órgãos e poderes autônomos. A metodologia utilizada é a do estudo de

caso.

Verificou-se que o grande crescimento da DTP do Poder Executivo decorreu de alguns fatores, dentro os quais, o aumento de remunerações de servidores públicos nos exercícios de 2013 e 2014. Observou-se que não houve estudo do impacto trienal exigido pela LRF nos projetos de lei que veicularam aumento de despesa com pessoal.

Destaca-se também o papel do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso na apuração do gasto com pessoal, com especial ênfase nas mudanças de entendimentos realizadas pela corte em 2018. Primeiro com decisões que excluíram o abono de permanência, a Defensoria Pública e o Imposto de Renda Retido na Fonte do cômputo da Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo e, posteriormente, revogando tais resoluções internas e computando as referidas despesas no cômputo da DTP.

O artigo está dividido em três seções, além desta introdução. A primeira seção apresenta o referencial teórico sobre o tema controle de gastos com pessoal. A segunda seção, os procedimentos metodológicos empregados na pesquisa. Na sequência, a terceira seção apresenta o histórico da evolução da DTP no estado de Mato Grosso, assim como discute a atuação dos órgãos e poderes autônomos com relação à evolução da despesa com pessoal no estado, em especial algumas mudanças de entendimentos por parte do Tribunal de Contas do Estado. Por fim, são tecidas as considerações finais e perspectivas para uma agenda futura de pesquisa.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Controle de Gastos com Pessoal

A crise financeira que vem assolando a União e os entes subnacionais, principalmente os estados, tem trazido ao debate a urgente necessidade de guarnecer as finanças públicas, em especial, o controle das despesas públicas. O art. 169 da Constituição estatuiu que a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderia exceder os limites estabelecidos em lei complementar (BRASIL, 1988).

Esse dispositivo constitucional veio a ser regulamentado em 1995 pela Lei Camata I (Lei Complementar nº 82/1995) e, posteriormente, após a promulgação da Emenda Constitucional nº 19/1998, pela Lei Camata II (Lei Complementar nº 96/1999). Em seguida, entrou em vigor a Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que impôs regras e limites mais específicos para a Despesa Total com Pessoal (DTP).

No cenário contemporâneo, desde 2014 o Brasil enfrenta uma das maiores crises fiscais das últimas décadas. Apenas no biênio 2015/2016, houve uma queda acumulada de 7,2% no Produto Interno Bruto. No caso dos estados, a explosão dos gastos com pessoal ocorrida nos últimos anos, incluindo ativos, inativos e pensionistas, teve grande protagonismo no agravamento da situação fiscal. Foi nos exercícios de 2014 e 2015 que alguns deles extrapolaram os limites permitidos pela LRF, um dos quais o estado de Mato Grosso.

Nesse contexto, o objetivo deste trabalho é responder a seguinte questão de pesquisa: por que a Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo do estado de Mato Grosso alcançou 58,55% da Receita Corrente Líquida ajustada no 1º quadrimestre de 2019, quando o limite total imposto pela LRF é de 49%?

O artigo analisa o estado de Mato Grosso, onde alguns órgãos e poderes estaduais extrapolaram o limite da Despesa Total com Pessoal. Adicionalmente, investiga como a atuação dos poderes estaduais e dos órgãos autônomos, em especial o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, contribuiu no processo de crescimento da relação Despesa Total com Pessoal e Receita Corrente Líquida verificado nos últimos 16 anos (2003-2018), período que engloba os quatro últimos governos estaduais.

Desde a edição da LRF, alguns estudos têm investigado se os entes públicos vêm cumprindo os limites de despesa com pessoal (CAMPAGNONI; PLATT NETO, 2014; FANTIN; PLATT NETO; CRUZ, 2009; PIRES; PLATT NETO, 2016; SOUZA; PLATT NETO, 2012; SOUZA; SILVA; CÂMARA, 2018; TORRES; VALLE, 2008). Contudo, esses trabalhos encerram-se na identificação da evolução da Despesa Total com Pessoal e da Receita Corrente Líquida durante um determinado marco temporal, evidenciando quando houve o descumprimento da lei e apontando as consequências jurídicas.

Este trabalho, por sua vez, pretende verificar como se chegou e se ultrapassou o teto estabelecido pela LRF. Também investiga que fatores contribuíram para se chegar a extrapolação dos gastos com pessoal, além de analisar, dentro desse contexto, as ações realizadas pelos órgãos e poderes autônomos. A metodologia utilizada é a do estudo de caso.

Verificou-se que o grande crescimento da DTP do Poder Executivo decorreu de alguns fatores, dentro os quais, o aumento de remunerações de servidores públicos nos exercícios de 2013 e 2014. Observou-se que não houve estudo do impacto trienal exigido pela LRF nos projetos de lei que veicularam aumento de despesa com pessoal.

Destaca-se também o papel do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso na

apuração do gasto com pessoal, com especial ênfase nas mudanças de entendimentos realizadas pela corte em 2018. Primeiro com decisões que excluíram o abono de permanência, a Defensoria Pública e o Imposto de Renda Retido na Fonte do cômputo da Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo e, posteriormente, revogando tais resoluções internas e computando as referidas despesas no cômputo da DTP.

O artigo está dividido em três seções, além desta introdução. A primeira seção apresenta o referencial teórico sobre o tema controle de gastos com pessoal. A segunda seção, os procedimentos metodológicos empregados na pesquisa. Na sequência, a terceira seção apresenta o histórico da evolução da DTP no estado de Mato Grosso, assim como discute a atuação dos órgãos e poderes autônomos com relação à evolução da despesa com pessoal no estado, em especial algumas mudanças de entendimentos por parte do Tribunal de Contas do Estado. Por fim, são tecidas as considerações finais e perspectivas para uma agenda futura de pesquisa.

2.2 A Relação Despesa Total com Pessoal e Receita Corrente Líquida

A crise financeira que vem assolando a União e os entes subnacionais, principalmente os estados, tem trazido ao debate a urgente necessidade de guarnecer as finanças públicas, em especial, o controle das despesas públicas. O art. 169 da Constituição estatuiu que a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderia exceder os limites estabelecidos em lei complementar (BRASIL, 1988).

Esse dispositivo constitucional veio a ser regulamentado em 1995 pela Lei Camata I (Lei Complementar nº 82/1995) e, posteriormente, após a promulgação da Emenda Constitucional nº 19/1998, pela Lei Camata II (Lei Complementar nº 96/1999). Em seguida, entrou em vigor a Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que impôs regras e limites mais específicos para a Despesa Total com Pessoal (DTP).

No cenário contemporâneo, desde 2014 o Brasil enfrenta uma das maiores crises fiscais das últimas décadas. Apenas no biênio 2015/2016, houve uma queda acumulada de 7,2% no Produto Interno Bruto. No caso dos estados, a explosão dos gastos com pessoal ocorrida nos últimos anos, incluindo ativos, inativos e pensionistas, teve grande protagonismo no agravamento da situação fiscal. Foi nos exercícios de 2014 e 2015 que alguns deles extrapolaram os limites permitidos pela LRF, um dos quais o estado de Mato Grosso.

Nesse contexto, o objetivo deste trabalho é responder a seguinte questão de pesquisa: por que a Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo do estado de Mato Grosso alcançou 58,55% da Receita Corrente Líquida ajustada no 1º quadrimestre de 2019, quando o limite total imposto pela LRF é de 49%?

O artigo analisa o estado de Mato Grosso, onde alguns órgãos e poderes estaduais extrapolaram o limite da Despesa Total com Pessoal. Adicionalmente, investiga como a atuação dos poderes estaduais e dos órgãos autônomos, em especial o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, contribuiu no processo de crescimento da relação Despesa Total com Pessoal e Receita Corrente Líquida verificado nos últimos 16 anos (2003-2018), período que engloba os quatro últimos governos estaduais.

Desde a edição da LRF, alguns estudos têm investigado se os entes públicos vêm cumprindo os limites de despesa com pessoal (CAMPAGNONI; PLATT NETO, 2014; FANTIN; PLATT NETO; CRUZ, 2009; PIRES; PLATT NETO, 2016; SOUZA; PLATT NETO, 2012; SOUZA; SILVA; CÂMARA, 2018; TORRES; VALLE, 2008). Contudo, esses trabalhos encerram-se na identificação da evolução da Despesa Total com Pessoal e da Receita Corrente Líquida durante um determinado marco temporal, evidenciando quando houve o descumprimento da lei e apontando as consequências jurídicas.

Este trabalho, por sua vez, pretende verificar como se chegou e se ultrapassou o teto estabelecido pela LRF. Também investiga que fatores contribuíram para se chegar a extrapolação dos gastos com pessoal, além de analisar, dentro desse contexto, as ações realizadas pelos órgãos e poderes autônomos. A metodologia utilizada é a do estudo de caso.

Verificou-se que o grande crescimento da DTP do Poder Executivo decorreu de alguns fatores, dentro os quais, o aumento de remunerações de servidores públicos nos exercícios de 2013 e 2014. Observou-se que não houve estudo do impacto trienal exigido pela LRF nos projetos de lei que veicularam aumento de despesa com pessoal.

Destaca-se também o papel do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso na apuração do gasto com pessoal, com especial ênfase nas mudanças de entendimentos realizadas pela corte em 2018. Primeiro com decisões que excluíram o abono de permanência, a Defensoria Pública e o Imposto de Renda Retido na Fonte do cômputo da Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo e, posteriormente, revogando tais resoluções internas e computando as referidas despesas no cômputo da DTP.

O artigo está dividido em três seções, além desta introdução. A primeira seção apresenta o referencial teórico sobre o tema controle de gastos com pessoal. A segunda

seção, os procedimentos metodológicos empregados na pesquisa. Na sequência, a terceira seção apresenta o histórico da evolução da DTP no estado de Mato Grosso, assim como discute a atuação dos órgãos e poderes autônomos com relação à evolução da despesa com pessoal no estado, em especial algumas mudanças de entendimentos por parte do Tribunal de Contas do Estado. Por fim, são tecidas as considerações finais e perspectivas para uma agenda futura de pesquisa.

2.3 Entendimentos Jurídicos sobre o Cômputo da Despesa Total com Pessoal

Dias (2009) afirma que alguns estados se valem de interpretações ou contestações do art. 18 da LRF para se adequarem aos limites para a despesa com pessoal, o que, segundo ele, não surpreende, já que são justamente os estados os entes da Federação efetivamente restringidos pelos limites da LRF. O autor também apresenta os principais pontos de controvérsia, como a exclusão das despesas com pensionistas e das despesas com inativos da DTP, a exclusão do imposto de renda da DTP e da RCL.

No tocante às despesas com inativos e pensionistas, Furtado (2013) destaca uma questão que tem suscitado muitas dúvidas: o tratamento que deve ser dado para as despesas com inativos e pensionistas. Tais despesas entram no cômputo da DTP calculada para cada Poder ou órgão ou somente devem ser consideradas no cômputo da DTP do ente federado?

Na visão do autor, os dispêndios com inativos e pensionistas devem ser incluídos no cômputo da DTP, para efeito de verificação do cumprimento dos limites impostos pela LRF, salvo quando custeadas por recursos previdenciários próprios. O autor entende que toda a lógica utilizada pela LRF para conter a expansão da despesa com pessoal está calcada na repartição dos limites globais para esse tipo de gasto estabelecida no art. 19 e que os gastos com inativos e pensionistas, sempre que possível, entrarão no cômputo da despesa com pessoal a ser calculada para cada Poder ou órgão, e não somente no cálculo da despesa global com pessoal do membro da Federação.

Destaca-se que o Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que consistiu em um processo de assunção de dívidas dos estados e do Distrito Federal pela União, com regras determinadas pela Lei nº 9.496/1997, alterada pela Medida Provisória nº 2.192-70/2001, considera como despesa com inativos o custo do regime previdenciário, ou seja, o repasse que o Tesouro Estadual faz para cobrir o déficit da previdência (déficit financeiro). Com isso, o valor

dessa despesa se altera de acordo com o volume de aportes que o Estado precisa fazer ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

Já com relação à exclusão do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) da DTP e da RCL, Figueiredo e Nóbrega (2006) asseveram que o valor relativo ao IRRF representa um gasto do ente estatal, uma vez que é parte da remuneração devida aos servidores públicos. Os autores afirmam que os valores relativos ao IRRF são, portanto, gastos efetivos dos poderes e órgãos de que trata o art. 20 da LRF e, portanto, devem compor a RCL e a DTP.

Em contrapartida, os argumentos contrários que defendem a não inclusão do IRRF na contabilidade da DTP e RCL, defendem que a LRF é uma legislação que possui um “caráter eminentemente financeiro e não contábil”, além de advogar que o IRRF é uma “operação meramente escritural”, que não exerce qualquer influência no erário público estadual, não sendo, portanto, “uma despesa do Estado, uma vez que não se incorpora ao patrimônio privado” (FIGUEIREDO; NÓBREGA, 2006).

Adicionalmente, outra questão que tem aquecido os debates é a inclusão ou não na DTP da contratação terceirizada de serviços pela Administração Pública. Segundo o § 1º do art. 18 da LRF, “os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como ‘outras despesas de pessoal’” (BRASIL, 2000).

Para Fortini (2010), o dispositivo reconhece que podem existir terceirizações ilegais e que, a despeito da ilegalidade, as despesas delas decorrentes devem entrar no câmputo da DTP. Para a autora, a regra do § 1º, do art. 18, da LRF espelha o reconhecimento por parte do legislador de que há terceirizações descompassadas da ordem jurídica, destinadas a suprir a Administração Pública de pessoal que deveria vir a integrar os quadros do funcionalismo por meio de concurso público.

Segundo o entendimento de Furtado (2013), quando caracteriza substituição de servidores e empregados públicos, a contratação terceirizada de serviços pela Administração Pública afronta a ordem jurídico-constitucional, mormente os princípios da moralidade, impessoalidade e do concurso público.

Ainda sobre este tema, Leite (2019) entende que a ampliação do alcance dos gastos de pessoal se deu porque era prática comum nos entes da federação a realização de contratos de fornecimento de mão-de-obra para execução de serviços públicos, mormente os de caráter permanente, contabilizando-se tais despesas como “serviços de terceiros”, ficando, portanto, fora das despesas de pessoal.

Para o autor, agindo assim, a Administração confundia fim com o meio e terceirizava a mão de obra, substituindo servidores e empregados públicos, em verdadeira burla à LRF, que dedicou especial atenção às despesas de pessoal, maior responsável pelo desequilíbrio das contas públicas.

Fortini (2010) assevera que há diferença entre terceirização válida e terceirizações realizadas com o intuito de burlar a LRF. A autora afirma que não se pode prosperar interpretação segundo a qual toda e qualquer despesa que envolva mão-de-obra há de ser computada para fins de limite da DTP. Ainda de acordo com a autora, a terceirização válida não deve impactar o teto legal referente às despesas com pessoal uma vez que a verdadeira intenção do legislador, ao editar o § 1º do artigo 18 da LRF, foi coibir a terceirização ilícita, isto é, aquela realizada com o objetivo de contornar a exigência de concurso público para provimento de cargos, bem como evitar a burla aos limites de gastos com pessoal.

Com relação a situação previdenciária dos estados, o Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2018), com dados de 2017, evidencia a importância do gasto com inativos:

O exercício de 2017 apresentou crescimento real da despesa bruta com pessoal para a maioria dos entes, impulsionado pela elevação do gasto com inativos. O caráter rígido dessa despesa, somado ao agravamento da situação previdenciária, dificulta a contenção das despesas para aqueles estados que já destinam boa parte de sua arrecadação para o pagamento de salários ou aposentadorias. [...] Seguindo a metodologia adotada no PAF, os estados de Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Sergipe, Acre, Paraíba, Roraima, Paraná, Bahia, Santa Catarina e Alagoas apresentam comprometimento de suas receitas correntes líquidas com despesas com pessoal superior ao limite do PAF, de 60 %. Destaca-se, ainda, a participação que as despesas com inativos do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul têm no conjunto das despesas com pessoal. [...] De modo geral, diversos entes federados vêm aumentando as alíquotas de contribuição previdenciária como tentativa de sanar o problema do crescente déficit financeiro dos regimes de previdência (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2018, p. 22-66).

Afonso e Pinto (2016) abordam a criatividade que tem marcado a apuração do gasto com pessoal e destacam que parte importante do excesso passa pela folha dos outros poderes, da queda de receita não decorrente da ineficiência estatal e, sobretudo, dos inativos. Tudo isso diminui o raio de manobra que dispõe os governadores. Os autores criticam a criatividade na interpretação das regras fiscais e destacam que os órgãos de controle não deveriam recorrer a medidas atípicas para esconder o verdadeiro tamanho

de suas folhas salariais. Só assim poderão ter isenção e firmeza para avaliar e denunciar irregularidades cometidas pelos outros poderes.

A contabilidade criativa é uma forma de obscurecer a real situação das contas públicas. A consequência disso é que os agentes econômicos perdem confiança nos números apresentados pelo governo e passam a temer que o Governo tome alguma medida drástica no futuro.

Costa e Gartner (2015) destacam o maior impacto da contabilidade criativa realizada no setor público, dado que a manipulação de fatos contábeis atinge todos os cidadãos de um país, estado ou município. Deve-se destacar que, âmbito dos estados, a maquiagem dos números não foi realizada apenas no âmbito dos órgãos de contabilidade dos Poderes Executivos.

Em geral, os governos estaduais tiveram o aval dos Tribunais de Contas para realizar uma gestão fiscal mais “frouxa” e utilizar da chamada “contabilidade criativa”. E isso se intensificou a partir de 2011, quando alguns TCEs criaram, especialmente com relação às despesas com pessoal e, em regra por meio da via interpretativa, mecanismos que mascararam a real situação financeira dos governos.

Com relação a esse tema, Nunes, Marcelino e Silva (2019) destacam que desde a introdução da LRF têm sido constatadas várias mudanças institucionais dadas pela interpretação da legislação pelos Tribunais de Contas. Para os autores, a LRF é uma regra fiscal voltada para a solução de um problema de cooperação que gera gasto excessivo e sobre-endividamento. Além da lei em si, há regras informais constituídas por práticas e costumes aceitos, como, por exemplo, a interpretação da LRF pelos Tribunais de Contas, que podem gradualmente formalizar-se em resoluções, acórdãos e decisões que constituem a jurisprudência de uma corte de contas (NUNES; MARCELINO; SILVA, 2019).

Ressalta-se que, em geral, as interpretações empreendidas pelos Tribunais de Contas relaxam a aplicação da LRF para os jurisdicionados. Uma das formas de se efetuar o relaxamento é retirar certos itens do cálculo dos limites fiscais. Mesmo que a exclusão seja feita no numerador e no denominador, o efeito final é de relaxamento.

Os autores ainda afirmam que a interpretação frouxa da LRF feita pelos TCEs se relaciona com os critérios de indicação política para o cargo de Conselheiro dessas Cortes. Segundo os autores, vários conselheiros são ex-políticos que têm estreito relacionamento com deputados estaduais. Então, também não há interesse em sancionar chefes do Poder

Legislativo ou induzir cortes de pessoal nessas Casas (NUNES; MARCELINO; SILVA, 2019).

A falta de uniformidade nas interpretações e de transparência no cálculo dos indicadores, provocou uma proliferação de práticas de contabilidade criativa nos jurisdicionados, principalmente no cálculo da receita corrente líquida e da despesa com pessoal. A quase totalidade dessas práticas foi realizada para relaxar a LRF, gerando a perda da efetividade das regras impostas, tanto no que tange aos limites do Poder Executivo, evitando que as contas dos governadores e prefeitos fossem rejeitadas, como no que se refere ao limite dos demais Poderes e do próprio Tribunal de Contas (NUNES; MARCELINO; SILVA, 2019).

3. METODOLOGIA

Desde 2014, o Brasil vive uma das maiores crises fiscais de sua história republicana. No caso dos estados brasileiros, o aumento com gastos com pessoal pode ser considerado um dos protagonistas no agravamento da situação fiscal. Partindo da premissa de que alguns órgãos e poderes estaduais em Mato Grosso – em especial, o Executivo – extrapolaram o limite da Despesa Total com Pessoal, esta pesquisa tem como objetivo traçar um panorama da evolução histórica do aumento da DTP e discutir qual foi o papel dos poderes e órgãos autônomos, em especial do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT), no processo de extrapolação dos limites legais.

Para desenvolver o trabalho e alcançar o objetivo estabelecido, a metodologia adotada foi a de estudo de caso de abordagem qualitativa, com procedimentos de análise documental e de pesquisa bibliográfica, sendo que tais técnicas são empregadas de forma complementar, a fim de se obter maior proveito das fontes pesquisadas. Sobre o estudo de caso, Martins (2008, p. 11) assevera que “mediante um mergulho profundo e exaustivo em um objeto delimitado, o estudo de caso possibilita a penetração em uma realidade social, não conseguida plenamente por um levantamento amostral e avaliação exclusivamente quantitativa”.

Os dados empíricos foram diretamente coletados do sítio eletrônico da Secretaria de Fazenda do Estado de Mato Grosso. A coleta dos dados do Poder Executivo se deu por meio do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), publicado periodicamente, em obediência ao disposto no artigo 54 da LRF.

Os RGF dos demais Poderes e Órgãos autônomos foram coletados no portal de transparência dessas instituições. Em geral, há um link no portal de transparência

denominado “Lei de Responsabilidade Fiscal” ou “Gestão Fiscal”. Ao acessar esse link, ficam disponíveis, em formato PDF, os RGF dos quadrimestres dos últimos exercícios financeiros.

Como os dados retirados dos RGF estão em formato PDF, foi necessário criar um banco de dados estruturado, de modo a viabilizar o tratamento e análise das informações. Esse banco de dados foi gerado em planilhas no *Microsoft Excel*. As tabelas e figuras deste trabalho foram obtidos e gerados a partir dos dados constantes em tais planilhas.

As informações referentes a legislação estadual analisada neste trabalho foram diretamente coletadas do sítio eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, como é o caso da Mensagem nº 77/2013, que encaminhou o Projeto de Lei Complementar que resultou na LC nº 510/2013, que dispõe sobre a reestruturação dos subsídios dos Profissionais da Educação Básica do Estado de Mato Grosso. No caso das informações das Resoluções de Consulta do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, ressalta-se que estas foram coletadas no sítio eletrônico da Corte de Contas mato-grossense.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 A Evolução da Despesa com Pessoal no Estado de Mato Grosso

Em 29 de maio de 2019, nos termos do art. 55, § 2º, da LRF e do art. 165, § 3º, da CF/88, a Secretaria de Estado de Fazenda do Estado de Mato Grosso (SEFAZ-MT) publicou o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do 1º quadrimestre de 2019 e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do 2º bimestre de 2019. Há que se destacar que o referido RGF apresentou números alarmantes sobre a DTP no Estado de MT.

O RGF contém o demonstrativo da despesa com pessoal consolidado, que engloba todos os poderes e órgãos autônomos, assim como o demonstrativo da despesa com pessoal do Poder Executivo, sendo que ambos englobam o período de maio/2018 a abril/2019.

O RREO contém o demonstrativo da Receita Corrente Líquida, que perfaz o montante de R\$ 15.469.643.990,57 e o Demonstrativo da RCL Ajustada que perfaz o total de R\$ 15.095.962.029,80, ao deduzir os valores previstos no art. 3º da Lei Complementar Estadual nº 614/2019.

Entretanto, ainda é necessário excluir as transferências obrigatórias da União relativas às emendas parlamentares individuais, nos termos do art. 166, § 16, da CF/88 (com redação dada pela Emenda Constitucional 100/2019), no valor de R\$ 3.287.222,00.

Desta forma, ao excluir as emendas parlamentares individuais, a RCL totaliza R\$ 15.466.356.768,57 e a RCL ajustada, R\$ 15.092.674.807,80.

A DTP consolidada totalizou o montante de R\$ 10.414.207.263,15. Assim, a relação DTP/RCL (10.414.207.263,15/15.466.356.768,57) do consolidado (que engloba todos os Poderes e órgãos de MT) ficou em 67,33% (RGF, 2019, Anexo I, p. 4), quando o limite máximo é de 60%.

A DTP do Poder Executivo totalizou o montante de R\$ 8.836.405.568,75. Assim, a relação DTP/RCL ajustada (8.836.405.568,75/15.092.674.807,80) do Poder Executivo ficou em 58,55% (RGF, 2019, Anexo I, p. 5), sendo que o limite máximo é de 49%. O gráfico a seguir mostra os valores da DTP, RCL e a relação DTP/RCL, para o Consolidado e para todos os poderes e órgãos autônomos do Estado de MT, no 1º quadrimestre de 2019:

Tabela 1: DTP, RCL e DTP/RCL
Consolidado dos Poderes/Órgãos do Mato Grosso, 1º Quadrimestre de 2019

Mato Grosso	Consolidado	Poder Executivo	Poder Legislativo	Poder Judiciário	Ministério Público	Tribunal de Contas
RCL	15.466.356.768,57	15.095.962.029,80	15.466.356.768,57	15.466.356.768,57	15.466.356.768,57	15.466.356.768,57
DTP	10.414.207.263,15	8.836.405.568,75	257.302.416,52	770.303.264,97	287.261.794,80	202.636.726,52
DTP	67,33%	58,53%	1,66%	4,98%	1,86%	1,31%
Limite Máximo	60,00%	49,00%	1,77%	6,00%	2,00%	1,23%
Limite Prudencial	57,00%	46,55%	1,68%	5,70%	1,90%	1,17%
Limite de Alerta	54,00%	44,10%	1,59%	5,40%	1,80%	1,11%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do RGF do 1º quadrimestre dos Poderes e Órgãos do estado de Mato Grosso.

Verifica-se que o Poder Executivo e o TCE-MT ultrapassaram o limite de despesa de pessoal, respectivamente, com 58,55% e 1,31%, acima do limite de 49% e 1,23%. Nessa situação, de acordo com o art. 23 da LRF, cabe ao órgão ou Poder eliminar o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, sendo, pelo menos, um terço no primeiro. Isso sem prejuízo das medidas adotadas no art. 22, parágrafo único, da LRF (BRASIL, 2000).

O Governador do Estado de Mato Grosso editou, em 17 de janeiro de 2019, e a Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso (ALMT) aprovou, o Decreto 7/2019,

instituindo “situação de calamidade financeira no âmbito da Administração Pública Estadual”, com vigência de 180 dias. Mas qual o efeito do decreto com relação ao prazo que os Poderes e órgãos têm para eliminar o percentual excedente de despesa com pessoal?

Conforme mencionado anteriormente, o art. 65 da LRF prescreve que, na ocorrência de calamidade pública reconhecida pela Assembleia Legislativa, no caso dos Estados e dos Municípios, enquanto perdurar a situação, fica suspensa a contagem do prazo de dois quadrimestres para eliminação do excedente, bem como as sanções institucionais previstas no § 3º do art. 23 (BRASIL, 2000).

Registra-se que o governo federal não reconhece a situação de calamidade financeira decretada pelo governo de MT, visto que a LRF prevê apenas a situação de calamidade pública, ligada à ocorrência de desastres naturais. A lei fiscal não abarca a “calamidade financeira”, que pode ser decorrente de gestões não preocupadas com a sustentabilidade fiscal.

Os questionamentos que surgem diante da situação fiscal que o estado do Mato Grosso atravessa giram em torno da força da economia local que possui um agronegócio pujante, mas que mesmo assim decretou estado de calamidade financeira. Não obstante a força do agronegócio e o grande crescimento do PIB mato-grossense, a receita pública arrecadada não acompanha o crescimento da economia.

4.2 Leis de Carreira e os Arts. 16 e 17 da LRF

Verifica-se que o Poder Executivo e o TCE-MT ultrapassaram o limite de despesa de pessoal, respectivamente, com 58,55% e 1,31%, acima do limite de 49% e 1,23%. Nessa situação, de acordo com o art. 23 da LRF, cabe ao órgão ou Poder eliminar o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, sendo, pelo menos, um terço no primeiro. Isso sem prejuízo das medidas adotadas no art. 22, parágrafo único, da LRF (BRASIL, 2000).

O Governador do Estado de Mato Grosso editou, em 17 de janeiro de 2019, e a Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso (ALMT) aprovou, o Decreto 7/2019, instituindo “situação de calamidade financeira no âmbito da Administração Pública Estadual”, com vigência de 180 dias. Mas qual o efeito do decreto com relação ao prazo que os Poderes e órgãos têm para eliminar o percentual excedente de despesa com pessoal?

Conforme mencionado anteriormente, o art. 65 da LRF prescreve que, na ocorrência de calamidade pública reconhecida pela Assembleia Legislativa, no caso dos Estados e dos Municípios, enquanto perdurar a situação, fica suspensa a contagem do prazo de dois quadrimestres para eliminação do excedente, bem como as sanções institucionais previstas no § 3º do art. 23 (BRASIL, 2000).

Registra-se que o governo federal não reconhece a situação de calamidade financeira decretada pelo governo de MT, visto que a LRF prevê apenas a situação de calamidade pública, ligada à ocorrência de desastres naturais. A lei fiscal não abarca a “calamidade financeira”, que pode ser decorrente de gestões não preocupadas com a sustentabilidade fiscal.

Os questionamentos que surgem diante da situação fiscal que o estado do Mato Grosso atravessa giram em torno da força da economia local que possui um agronegócio pujante, mas que mesmo assim decretou estado de calamidade financeira. Não obstante a força do agronegócio e o grande crescimento do PIB mato-grossense, a receita pública arrecadada não acompanha o crescimento da economia.

4.3 As Mudanças de Entendimentos do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso: Defensoria Pública e Imposto de Renda Retido na Fonte

No que se refere aos entendimentos do TCE-MT no cômputo das despesas de pessoal na Lei de Responsabilidade Fiscal, este trabalho apresenta alguns posicionamentos e revisões de posicionamentos que a Corte de contas adotou nos últimos anos.

Inicialmente, com relação aos limites de pessoal da Defensoria Pública, é importante mencionar que recentemente o TCE-MT editou a Resolução de Consulta nº 17/2018-TP, publicada no Diário Oficial de Contas, em 21 de novembro de 2018. Até então, estava vigente a Resolução de Consulta nº 28/2016-TP, que excluía os gastos com pessoal da Defensoria Pública da DTP do Poder Executivo, em face da sua autonomia administrativa, funcional, financeira e orçamentária, nos limites estabelecidos pelo art. 19 da LRF.

A Resolução de Consulta nº 17/2018-TP reexaminou a tese prejudgada na Resolução de Consulta nº 28/2016-TP, no sentido de novamente incluir os gastos com pessoal da Defensoria Pública da DTP do Poder Executivo. Para atender ao disposto no art. 23 da Lei nº 12.376/2018, Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), o TCE-MT decidiu modular os efeitos na aplicação da Resolução nº 17/2018.

Com relação à inclusão ou não do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) no cálculo da DTP e da RCL, é importante mencionar que, com a nova composição do Tribunal Pleno, a Corte de contas de Mato Grosso mudou seu entendimento sobre o tema. Até 04 de dezembro de 2018 vigorava a Resolução de Consulta nº 29/2016-TP, que possibilitava a exclusão do IRRF no cálculo da DTP e da RCL.

A Resolução de Consulta nº 19/2018-TP, aprovada na sessão de julgamento de 26 de novembro de 2018 e publicada no Diário Oficial de Contas do TCE-MT em 04 de dezembro de 2018, reexaminou a tese prejudgada na Resolução de Consulta nº 29/2016-TP, de forma que o IRRF incidente na folha de pagamento de pessoal passou a ser incluído no cálculo da DTP e da RCL. Também neste caso, o TCE-MT decidiu modular os efeitos na aplicação da Resolução de Consulta nº 19/2018, atendendo assim ao disposto no art. 23 da LINDB.

É fato que os novos entendimentos esposados pelo TCE-MT nas resoluções acima referidas, especialmente a inclusão do IRRF na DTP e na RCL, provocaram alterações drásticas na relação DTP/RCL do Estado e dos Municípios. Isto posto, o TCE-MT reconheceu a enorme dificuldade de eliminar o excesso de despesa em apenas dois quadrimestres e, com base no princípio da segurança jurídica e no art. 23 da LINDB, entendeu ser necessária a modulação temporal dos efeitos dos reexames, qual seja, a aplicação de um regime de transição para que os jurisdicionados possam cumprir o novo dever de modo proporcional e equânime, considerando os obstáculos e as dificuldades reais da gestão.

Por fim, sublinha-se ainda que o TCE-MT editou, e ainda não revogou, a Resolução de Consulta nº 27/2016, que exclui o abono de permanência do cálculo da DTP dos Poderes e órgãos.

4.4 A Evolução da Despesa Total com Pessoal no Estado de Mato Grosso

A tabela a seguir mostra a evolução dos valores, para o Poder Executivo do estado de Mato Grosso, da DTP, RCL e a relação DTP/RCL, nos últimos 16 anos, período que engloba quatro governos (2003-2006; 2007-2010; 2011-2014; e, 2015-2018).

Tabela 2: DTP, RCL e DTP/RCL
Poder Executivo de Mato Grosso, 2003-2018

Ano	RCL (R\$)	DTP Poder Executivo (R\$)	DTP/RCL (Executivo)	Limite Máximo (Executivo)	Limite Prudencial (Executivo)	Limite de Alerta (Executivo)	Limite Máximo – Executivo (R\$)
2003	3.136.452.000,00	1.168.469.000,00	37,25%	49,00%	46,55%	44,10%	1.536.861.480,00
2004	3.872.936.000,00	1.365.434.000,00	35,26%	49,00%	46,55%	44,10%	1.897.738.640,00
2005	4.296.180.371,90	1.627.791.615,76	37,89%	49,00%	46,55%	44,10%	2.105.128.382,23
2006	4.516.920.549,95	1.773.503.109,84	39,26%	49,00%	46,55%	44,10%	2.213.291.069,48
2007	4.822.481.713,46	1.622.278.106,93	33,64%	49,00%	46,55%	44,10%	2.363.016.039,60
2008	6.181.776.811,41	2.248.711.359,00	36,38%	49,00%	46,55%	44,10%	3.029.070.637,59
2009	6.467.670.585,89	2.574.338.363,52	39,80%	49,00%	46,55%	44,10%	3.169.158.587,09
2010	7.099.677.148,16	2.923.599.068,64	41,18%	49,00%	46,55%	44,10%	3.478.841.802,60
2011	7.820.251.901,58	3.409.602.112,02	43,60%	49,00%	46,55%	44,10%	3.831.923.431,77
2012	8.900.113.951,46	3.973.923.183,33	44,65%	49,00%	46,55%	44,10%	4.361.055.836,22
2013	9.702.677.708,45	4.249.875.547,57	43,80%	49,00%	46,55%	44,10%	4.754.312.077,14
2014	10.910.584.449,43	5.073.537.475,69	46,50%	49,00%	46,55%	44,10%	5.346.186.380,22
2015	11.644.440.523,52	5.791.517.008,73	49,74%	49,00%	46,55%	44,10%	5.705.775.856,52
2016	12.522.756.874,44	5.675.960.966,95	45,33%	49,00%	46,55%	44,10%	6.136.150.868,48
2017	13.389.766.593,46	6.385.477.846,52	47,69%	49,00%	46,55%	44,10%	6.560.985.630,80
2018	15.223.276.761,40	8.813.069.563,13	57,89%	49,00%	46,55%	44,10%	7.459.405.613,09

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos Relatórios de Gestão Fiscal disponibilizados no sítio eletrônico da Secretaria de Fazenda de Mato Grosso.

Verifica-se uma grande diminuição da DTP de 2015 para 2016, de 49,74% para 45,33%. Isso se explica pela aplicação, já no exercício de 2016, das Resoluções de Consulta nº 27/2016, 28/2016 e 29/2016 que, respectivamente, excluíram o abono de permanência, a Defensoria Pública e o IRRF (esse também foi excluído do cômputo da RCL) da DTP do Poder Executivo.

Destaca-se o grande aumento da DTP do Executivo que houve de 2017 para 2018, de 47,69% para 57,89%, ou seja, mais de dez pontos percentuais. Tal aumento justifica-se porque a partir de 2018 foram aplicados os entendimentos das Resoluções de Consulta nº 17/2018 e 19/2018, que revogaram as Resoluções de Consulta nº 28/2016 e 29/2016, respectivamente, e incluíram novamente a Defensoria Pública no cômputo da DTP e o IRRF no cômputo da DTP e da RCL do Poder Executivo.

A tabela abaixo compara-se a evolução da relação DTP/RCL em 2016 e 2017, contemplando duas situações: com a aplicação das Resoluções de Consulta nº 28/2016 e 29/2016 e com a situação hipotética na qual se supõe que as duas Resoluções de Consulta acima referidas nunca tivessem sido editadas.

Tabela 3: Evolução DTP/RCL, 2016-2017
COM e SEM a Edição das Resoluções de Consulta nº 28/2016 e 29/2016

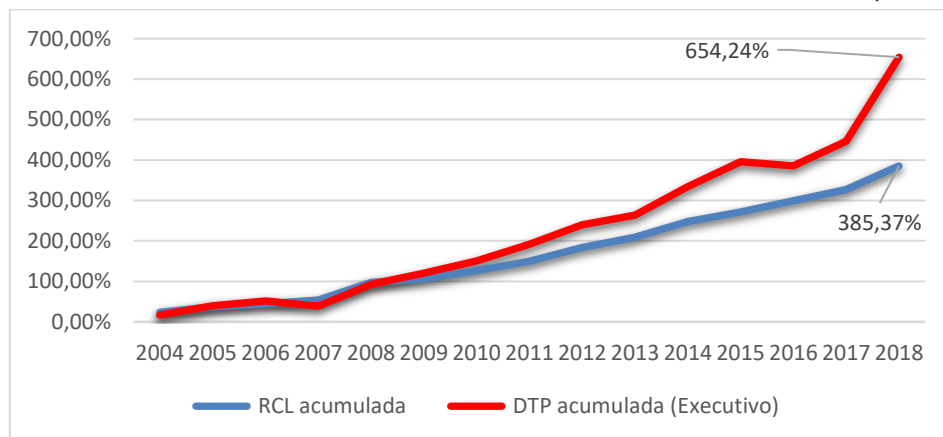
COM Aplicação das Resoluções de Consulta nº 28/2016 e 29/2016 (exclusão do IRRF e Defensoria Pública)				
	2016		2017	
Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo	5.675.960.966,95	45,33%	6.385.477.846,52	47,69%
SEM Aplicação das Resoluções de Consulta nº 28/2016 e 29/2016 (inclusão do IRRF e Defensoria Pública)				
	2016		2017	
Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo	6.826.357.853,42	50,23%	7.555.330.207,28	52,21%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos Relatórios de Gestão Fiscal disponibilizados no sítio eletrônico da Secretaria de Fazenda de Mato Grosso.

Verifica-se que, caso as Resoluções de Consulta nº 28/2016 e 29/2016 nunca tivessem sido editadas, a relação DTP/RCL seria de 50,23% em 2016, ao invés de 45,33%. No mesmo sentido, a relação DTP/RCL seria de 52,21% em 2017, em vez de 47,69%. Na sequência, também se constata que, mesmo supondo que as Resoluções de Consulta acima referidas nunca tivessem entrado em vigor, ainda assim haveria um grande crescimento da relação DTP/RCL, de 2017 para 2018: de 52,21% para 57,89%.

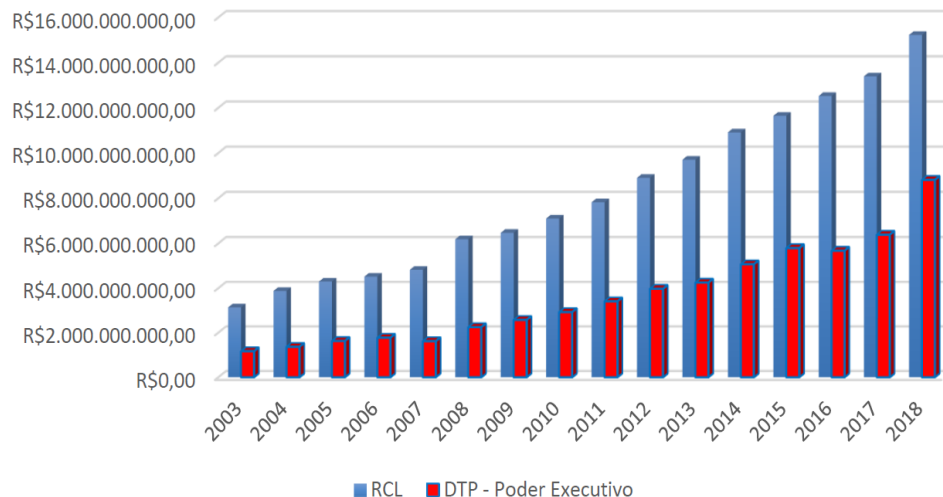
Os gráficos abaixo, evidenciam ano a ano (2003 a 2018), os valores da RCL e da DTP do Poder Executivo. De 2003 a 2018 a RCL cresceu 385,37% e a DTP do Poder Executivo, 654,24%, isto significa que nesse período a DTP cresceu 55,4% a mais que a RCL.

Figura 1-A: Crescimento Acumulado da RCL e DTP do Poder Executivo, 2003-2018



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos Relatórios de Gestão Fiscal disponibilizados no sítio eletrônico da Secretaria de Fazenda de Mato Grosso.

Figura 1-B: Evolução da RCL e DTP do Poder Executivo, 2003-2018



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos Relatórios de Gestão Fiscal disponibilizados no sítio eletrônico da Secretaria de Fazenda de Mato Grosso.

O crescimento da Despesa Total com Pessoal chama atenção para o aspecto de que o espaço para efetuar o ajuste previsto no § 3º do artigo 169 da CF/1988 pode ser pequeno, demandando que a correção de eventual excesso seja realizada com a aplicação do § 4º do artigo 169 da CF/1988, ou seja, pela perda do cargo dos servidores estáveis. Mesmo na hipótese de o gasto ter crescido mais com inativos, a correção do eventual

excesso só pode ser feita em cima de servidores ativos, a grande maioria com estabilidade. Este raio restrito de atuação poderá vir a exigir demissões expressivas que afetem funções essenciais de governo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo evidenciou como o Poder Executivo do Estado de Mato Grosso extrapolou, de forma acentuada, os limites de gastos de pessoal, alcançando 58,55% da RCL ajustada, no 1º quadrimestre de 2019, quando o limite é de 49%. Com efeito, para atingir tal objetivo foi necessário responder o porquê de o estado de Mato Grosso, que possui um agronegócio pujante e que cresceu fortemente nos últimos anos, estar em estado de calamidade financeira. O trabalho também buscou trazer luzes à constatação de que a DTP do Poder Executivo do Estado de MT cresceu muito acima da RCL nos últimos 16 anos (2003-2018), período que compreende os quatro últimos governos estaduais.

Verificou-se que o grande crescimento da DTP do Poder Executivo de MT decorreu de alguns fatores e que, dentre eles, ganhou relevância os aumentos de salários concedidos nos exercícios de 2013 e 2014. Alguns desses reajustes foram concedidos de forma escalonada, contemplando diversos exercícios futuros, sem obedecer ao disposto no artigo 169, § 1º, da CF/1988 e ao disposto nos arts. 16 e 17 da LRF.

Este trabalho demonstra que não houve estudo do impacto trienal exigido pela LRF nos projetos de lei que veicularam aumento de despesa com pessoal. A exigência da lei fiscal foi facilmente contornada pelo Poder Executivo, com a complacência do Poder Legislativo.

Houve outras causas também relevantes para o aumento da DTP, como o crescimento vegetativo da folha de pagamento, o aumento expressivo dos gastos com inativos e pensionistas, além de artifícios utilizados para excluir algumas despesas do cômputo do limite da DTP.

Com relação a esse último item, a pesquisa destacou o papel do TCE-MT na apuração do gasto com pessoal no Estado de MT, com especial ênfase nas mudanças de entendimentos realizadas pela Corte Mato-Grossense em 2018.

Evidenciou-se uma grande diminuição da DTP de 2015 para 2016, de 49,74% para 45,33%. Isso se explica pela aplicação, já no exercício de 2016, das Resoluções de Consulta nº 27/2016, 28/2016 e 29/2016 que, respectivamente, excluíram o abono de permanência, a Defensoria Pública e o IRRF (esse também foi excluído do cômputo da RCL) da DTP do Poder Executivo.

Destaca-se o grande aumento da DTP do Executivo que houve de 2017 para 2018, de 47,69% para 57,89%, ou seja, mais de dez pontos percentuais. Tal aumento justifica-se porque a partir de 2018 foram aplicados os entendimentos das Resoluções de Consulta nº 17/2018 e 19/2018, que revogaram as Resoluções de Consulta nº 28/2016 e 29/2016, respectivamente, e incluíram novamente a Defensoria Pública no cômputo da DTP e o IRRF no cômputo da DTP e da RCL do Poder Executivo.

Constatou-se que o Poder Executivo do Estado de Mato Grosso atende ao disposto no art. 22 da LRF, mas se utiliza do Decreto de Calamidade Financeira para não tomar as providências exigidas pelo art. 169, §§ 3º e 4º, da CF/88 e pelo art. 23 da LRF. O governo estadual espera que o aumento da receita, ou seja, do denominador da equação DTP/RCL, reconduza o gasto de pessoal aos limites da LRF.

É importante e necessário promover o crescimento da receita pública, contudo é igualmente importante que as medidas previstas na CF/88 e na LRF sejam adotadas, tais como a redução de cargos comissionados e funções de confiança, a exoneração de servidores não estáveis e até mesmo a exoneração de servidores estáveis, para que o retorno ao limite de gasto com pessoal seja alcançado com maior velocidade.

Nesse contexto, a contenção do crescimento do gasto com os servidores ativos é uma tarefa que depende da força política do governo, mas que está sob razoável governança. Já o gasto com inativos e pensionistas fica totalmente fora do controle do governo. Observa-se que a cobertura da insuficiência financeira (o déficit financeiro) do RPPS do estado cresce ano a ano, consumindo cada vez mais recursos do orçamento.

Na parte inferior da equação DTP/RCL, medidas como o combate à sonegação, a revisão dos incentivos e a cobrança da dívida ativa são importantes e necessárias para o incremento da receita pública. No entanto, a recomposição das receitas estaduais depende em grande parte de fatores exógenos, como o incremento da arrecadação, o crescimento do PIB e o aumento de transferências voluntárias, legais e constitucionais.

Finalmente, destaca-se que a intenção deste trabalho é contribuir para que governantes e Tribunais de Contas tenham subsídios para avaliar seus papéis no passado recente, no qual houve, em particular no Poder Executivo, grande extrapolação dos limites da DTP e que, com base nessa avaliação, possam adotar ou determinar medidas, de preferência preventivas, no sentido de se evitar no futuro a extrapolação desses limites.

Futuras pesquisas poderão investigar as dificuldades no reenquadramento dos limites da DTP aos limites legais da LRF e em que medida fatores endógenos e exógenos facilitam ou dificultam tal pleito. Isso porque a limitação desses gastos se deve, antes de

tudo, à necessidade de o setor público tornar disponível um montante de recursos compatível com o atendimento das demandas da sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, J. R. R.; PINTO, V. C. Despesa estadual com pessoal ativo e do executivo: uma comparação entre unidades federadas. **Caderno Virtual**, v. 2, n. 35, p.1-39, 2016. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/2785/1328>. Acesso em: 5 jun. 2019.

BIJOS, P. R. S. **Direito Orçamentário na Constituição Federal de 1988**. 1ª ed. Brasília: Gran Cursos, 2010.

BRASIL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238-5. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2002 [2002]. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>. Acesso em: 30 jun. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988** (atualizada até a Emenda Constitucional nº 100). Brasília, DF: Presidência da República, 1988 [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 jun. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998 [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 30 nov. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000** (Lei de Responsabilidade Fiscal). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 30 jun. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995** (Lei Camata I). Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal. (Lei Camata). Brasília, DF: Presidência da República, 1995 [1995]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp82.htm. Acesso em: 30 nov. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999** (Lei Camata II). Disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do art. 169 da Constituição. Brasília, DF: Presidência da República, 1999 [1999]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp96.htm. Acesso em: 30 nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.376, de 30 de dezembro de 2010.** Altera a ementa do Decreto-Lei no 4.657, de 4 de setembro de 1942. Brasília, DF: Presidência da República, 2010 [2010]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12376.htm#art2. Acesso em: 30 nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001.** Dispõe sobre o Programa de Recuperação Fiscal - Refis. Brasília, DF: Presidência da República, 2001 [2001]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10189.htm. Acesso em: 30 nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997.** Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1997 [1997]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9496.htm. Acesso em: 30 nov. 2018.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001.** Estabelece mecanismos objetivando incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, dispõe sobre a privatização de instituições financeiras, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001 [2001]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2001/2192-70.htm#art23. Acesso em: 30 nov. 2018.

CAMPAGNONI, M.; PLATT NETO, O. A. **A observância dos limites para despesas com pessoal entre Poderes e Órgão da União no período de 2000 a 2013.** In: CONGRESSO UFSC DE CONTROLADORIA E FINANÇAS, 5, 2014, Florianópolis. Anais. Florianópolis: UFSC, 2014. p. 1-18. Disponível em: <http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso/anais/5CCCF/20140422034436.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2019.

COSTA, G. P. C. L.; GARTNER, I. R. Manipulação de informações contábeis no setor público brasileiro: evidências em dez casos pesquisados. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v. 12, n. 26, p. 141-162, 2015.

COSTA, J. A.; SILVA, W. S. Lei de Responsabilidade Fiscal: Observância dos Limites de Gastos com Pessoal no Poder Executivo dos Estados da Região Nordeste de 2013 a 2015, Período de Início da Recessão Econômica Brasileira. **Revista Controle**, v. XIV, n. 2, p. 328-356, 2016.

DIAS, F. A. C. O controle institucional das despesas com pessoal. **Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal – textos para discussão**, n. 54, n. 2, p. 1-35, fev/2009.

FANTIN, M. S. C.; PLATT NETO, O. A.; CRUZ, F. **A evolução das despesas com pessoal no Município de Videira (SC) e sua observância aos limites desde a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal.** In: 3º Congresso UFSC de Iniciação Científica em Contabilidade. Florianópolis: UFSC, 2009. Disponível em: <http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso/anais/3CCCF/20090730200918.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2019.

FIGUEIREDO, C. M.; NÓBREGA, M. **Lei de Responsabilidade Fiscal: aspectos polêmicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

FORTINI, C. A terceirização e a Lei de Responsabilidade Fiscal. In: CASTRO, Rodrigo Pironi Aguirre de (Coord.). **Lei de responsabilidade fiscal: ensaios em comemoração aos 10 anos da Lei Complementar nº 101/00**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 71-86.

FURTADO, J. R. C. **Direito Financeiro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

LEITE, H. **Manual de Direito Financeiro**, 8. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2019.

MARTINS, G. A. Estudo de caso: uma reflexão sobre a aplicabilidade em pesquisa no Brasil. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 2, n. 2, p. 8-18, 2008. DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/rco.v2i2.34702>

MATO GROSSO. **Decreto nº 7, de 17 de janeiro de 2019**. Decreta situação de calamidade financeira no âmbito da Administração Pública Estadual. Cuiabá, MATO GROSSO, 17 jan. 2019. Disponível em: <http://app1.sefaz.mt.gov.br/0325677500623408/7C7B6A9347C50F55032569140065EBBF/BAB0C8F77D5CA7F68425838600480DBB>. Acesso em: 30 jun. 2019.

MATO GROSSO. **Lei Complementar nº 614, de 5 de fevereiro de 2019**. Estabelece normas de finanças públicas, no âmbito do Estado de Mato Grosso, voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Cuiabá, MATO GROSSO, 5 fev. 2019. Disponível em: <http://app1.sefaz.mt.gov.br/Sistema/legislacao/LeiComplEstadual.nsf/9733a1d3f5bb1ab384256710004d4754/29447f8c7195759484258399003c1a07?OpenDocument>. Acesso em: 30 jun. 2019.

MATO GROSSO. **Lei Complementar nº 510, de 11 de novembro de 2013**. Dispõe sobre a reestruturação dos subsídios dos Profissionais da Educação Básica do Estado de Mato Grosso e dá outras providências. Cuiabá, MATO GROSSO, 11 nov. 2013. Disponível em: <http://app1.sefaz.mt.gov.br/sistema/legislacao/LeiComplEstadual.nsf/9733a1d3f5bb1ab384256710004d4754/b164a161bc043b4084257c21003da71f?OpenDocument>. Acesso em: 30 jun. 2019.

MATO GROSSO. **Lei nº 8.278, de 30 de dezembro de 2004**. Estabelece a política de revisão geral anual da remuneração e do subsídio para os servidores públicos do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências. Cuiabá, MATO GROSSO, 30 dez 2004. Disponível em: <http://app1.sefaz.mt.gov.br/Sistema/Legislacao/legfinan.nsf/5edf9c5193c58088032567580038916b/02810d1a4aa7f9d104256fb0007814b4?OpenDocument>. Acesso em: 30 jun. 2019.

MATO GROSSO. **Relatório de Gestão Fiscal**. Cuiabá, MATO GROSSO, Secretaria de Fazenda, 2003-2018. Disponível em: <http://www5.sefaz.mt.gov.br/relatorios-lei-de-respons.-fiscal>. Acesso em: 30 jun. 2019.

MATO GROSSO. **Relatório Resumido de Execução Orçamentária**. Cuiabá, MATO GROSSO, Secretaria de Fazenda, 2003-2018. Disponível em: <http://www5.sefaz.mt.gov.br/relatorios-lei-de-respons.-fiscal>. Acesso em: 30 jun. 2019.

MATO GROSSO. **Resolução de Consulta nº 19/2018**. Reexame da tese prejudgada na Resolução de Consulta nº 29/2016-TP. Cuiabá, MATO GROSSO, Tribunal de Contas de Mato Grosso, 26 nov. 2018. Disponível em: https://www.tce.mt.gov.br/protocolo/decisao/num/313173/ano/2018/num_decisao/19/ano_decisao/2018. Acesso em: 30 jun. 2019.

MATO GROSSO. **Resolução de Consulta nº 17/2018**. Reexame da tese prejudgada na Resolução de Consulta nº 28/2016. Cuiabá, MATO GROSSO, Tribunal de Contas de Mato Grosso, 6 nov. 2018. Disponível em: https://www.tce.mt.gov.br/protocolo/decisao/num/212300/ano/2018/num_decisao/17/ano_decisao/2018. Acesso em: 30 jun. 2019.

MATO GROSSO. **Resolução de Consulta nº 29/2016**. O Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF, incidente sobre a folha de pagamento de pessoal, pode ser excluído das despesas totais com pessoal do Estado e dos Municípios, e da composição da Receita Corrente Líquida – RCL destes entes, por não representar receita e ou despesa efetivas, mas mero registro contábil. Cuiabá, MATO GROSSO, Tribunal de Contas de Mato Grosso, 20 dez. 2016. Disponível em: https://www.tce.mt.gov.br/protocolo/decisao/num/204048/ano/2016/num_decisao/29/ano_decisao/2016. Acesso em: 30 jun. 2019.

MATO GROSSO. **Resolução de Consulta nº 28/2016**. Os gastos com pessoal da Defensoria Pública devem ser excluídos da Despesa Total com pessoal do Poder Executivo, em face da sua autonomia administrativa, funcional, financeira e orçamentária, nos limites estabelecidos pelo artigo 19 da LRF. Cuiabá, MATO GROSSO, Tribunal de Contas de Mato Grosso, 20 dez. 2016. Disponível em: https://www.tce.mt.gov.br/protocolo/decisao/num/194751/ano/2016/num_decisao/28/ano_decisao/2016. Acesso em: 30 jun. 2019.

MATO GROSSO. **Resolução de Consulta nº 27/2016**. O abono de permanência possui natureza compensatória e indenizatória. Consequentemente as despesas incorridas a este título não devem ser incluídas no cômputo da despesa total com pessoal, prevista no art. 18, da LRF. Cuiabá, MATO GROSSO, Tribunal de Contas de Mato Grosso, 18 nov. 2016. Disponível em: https://www.tce.mt.gov.br/protocolo/decisao/num/163775/ano/2016/num_decisao/27/ano_decisao/2016. Acesso em: 30 jun. 2019.

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

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, v. 13, p. 145-151, 26 abr. 2019. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2019.145151>

OLIVEIRA, W. **Curso de Responsabilidade Fiscal: direito, orçamento e finanças públicas**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

PIRES, A. L.; PLATT NETO, O. A. Observância dos limites para a despesa com pessoal no Estado de Mato Grosso do Sul entre os anos de 2000 a 2014. **Revista de Auditoria, Governança e Contabilidade**, v.4, n. 14, p. 37-52, 2016. Disponível em: <http://www.fucamp.edu.br/editora/index.php/ragc/article/view/786>. Acesso em: 10 mar. 2019.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (STN). **Ministério da Fazenda. Boletim de Finanças Públicas dos Entes Subnacionais de 2018**. Brasília: 2018. 125 p. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Boletim+de+finan%C3%A7as+dos+entes+subnacionais+vers%C3%A3o+final+2/635d1169-777c-46bf-9e98-dab987e9f6f7>. Acesso em: 25 jun. 2019.

SOUZA, F. J. V.; SILVA, M. C.; CÂMARA, R. P. B. Análises das despesas com pessoal das capitais brasileiras nordestinas. **Revista Gestão Organizacional**, v. 11, n. 1, p.64-82, abr. 2018. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rgo/article/view/4376>. Acesso em: 10 mar. 2019.

SOUZA, P.; PLATT NETO, O. A. A composição e a evolução das despesas com pessoal no estado de Santa Catarina de 2000 a 2011. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, v. 11, n. 33, p. 66-81, 2012.

TORRES, F. R.; VALLE, B. S. **Impactos sobre a despesa com pessoal dos estados brasileiros em decorrência da LRF**. In: XXXII Encontro da ENPAD. 2008. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-A154.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2019