



**UFRPE**

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**TEÓFILO BARBOSA DA SILVA**

**EQUILÍBRIO FISCAL E DESPESA COM PESSOAL: UM ESTUDO  
SOBRE O ESTADO DE PERNAMBUCO NO PERÍODO 2014 – 2019**

**RECIFE**

**2022**

**TEÓFILO BARBOSA DA SILVA**

**EQUILÍBRIO FISCAL E DESPESA COM PESSOAL: UM ESTUDO  
SOBRE O ESTADO DE PERNAMBUCO NO PERÍODO 2014 – 2019**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Profissional em Administração Pública - PROFIAP da Universidade Federal Rural de Pernambuco como requisito para obtenção do título de mestre.

Orientador: Dr. Luiz Flávio Arreguy Maia Filho

**RECIFE**

**2022**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal Rural de Pernambuco  
Sistema Integrado de Bibliotecas  
Gerada automaticamente, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

S586e

Silva, Teófilo Barbosa da  
Equilíbrio fiscal e despesa com pessoal: um estudo sobre o Estado de Pernambuco no período 2014 - 2019 / Teófilo  
Barbosa da Silva. - 2022.  
88 f. : il.

Orientador: Luiz Flavio Arreguy Maia Filho.  
Inclui referências, apêndice(s) e anexo(s).

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal Rural de Pernambuco, Programa de Mestrado Profissional em  
Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), Recife, 2022.

1. Despesas com pessoal. 2. Desigualdade salarial. 3. Verbas indenizatórias. 4. Indicadores. 5. Setor público. I. Filho,  
Luiz Flavio Arreguy Maia, orient. II. Título

CDD 350

---

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar, agradeço a minha mãe, Irene, a quem atribuo todas as minhas conquistas.

A minha esposa, Andréa, pelo incentivo e companheirismo de sempre.

As minhas irmãs, Ivanise e Ladjane, e ao meu sobrinho Guilherme, pelo tempo que deixamos de permanecer juntos.

Ao meu orientador, professor Luiz Maia, pela atenção, confiança e suas valoras contribuições.

Aos meus colegas de turma, que tornaram as aulas, um período de longa dedicação, em algo divertido.

E a todos os demais professores, pelas experiências e ensinamentos compartilhados.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Despesas Discricionárias e Obrigatórias da União (bilhões R\$) .....	19
Gráfico 2 - Despesas Primárias da União (bilhões R\$) .....	20
Gráfico 3 - Evolução das Remunerações do Executivo Estadual (R\$) .....	39
Gráfico 4 - Quantitativo de Servidores .....	41
Gráfico 5 - Maiores Remunerações por Cargo do Poder Executivo (R\$) .....	45
Gráfico 6 - Evolução das Remunerações do Judiciário Estadual (R\$) .....	47
Gráfico 7 - Maiores Remunerações por Cargo do Poder Judiciário (R\$) .....	49
Gráfico 8 - Razão Salarial e Quantitativo de Servidores .....	51
Gráfico 9 - Remunerações dos Servidores (R\$) .....	53
Gráfico 10 - Indicador de Verbas Indenizatórias e Elementos da Despesa (milhões R\$) .....	54
Gráfico 11 - Verbas Indenizatórias/DTP/Terceirização/Inflação .....	56
Gráfico 12 - Indicador de Terceirização (%) e Elementos da Despesa (milhões R\$) .....	57
Gráfico 13 - Despesas Primárias de Pernambuco .....	60

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Classificação por Grupo de Natureza da Despesa.....	11
Quadro 2 - Indicadores propostos.....	33

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Limites para a esfera estadual (% da RCL).....	27
Tabela 2 - Cargos com as Maiores Remunerações por Área de Atuação.....	43

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BACEN - Banco Central do Brasil  
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
BPC - Benefício de Prestação Continuada  
CNI - Confederação Nacional da Indústria  
DTP - Despesa Total com Pessoal  
FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro  
FGV - Fundação Getúlio Vargas  
GND - Grupo de Natureza da Despesa  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IFI - Instituição Fiscal Independente  
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
LAI - Lei de Acesso à Informação  
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal  
MCASP - Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público  
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
OM - Orçamento Monetário  
OS - Organizações Sociais  
OGU - Orçamento Geral da União  
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento  
PEC - Proposta de Emenda Constitucional  
PF - Pessoa Física  
PIB - Produto Interno Bruto  
PJ - Pessoa Jurídica  
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua  
RCL - Receita Corrente Líquida  
RGF - Relatório de Gestão Fiscal  
RGPS - Regime Geral de Previdência Social  
RPPS - Regime Próprio de Previdência Social  
RREO - Relatório Resumido da Execução Orçamentária  
SEFAZ/PE - Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco  
SICONFI - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro  
STF - Supremo Tribunal Federal



STN - Secretaria do Tesouro Nacional

TCE - Tribunal de Contas do Estado

TIC - Tecnologia da Informação e Comunicação

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>1.1 Delimitação do Tema .....</b>	<b>10</b>
<b>1.2 Problema de Pesquisa .....</b>	<b>12</b>
<b>1.3 Objetivos .....</b>	<b>12</b>
1.3.1 Objetivo Geral .....	12
1.3.2 Objetivos Específicos .....	12
<b>1.4 Justificativa e relevância da pesquisa .....</b>	<b>13</b>
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL.....</b>	<b>15</b>
<b>2.1 Estrutura, trajetória recente e desafios das finanças públicas brasileira.....</b>	<b>15</b>
<b>2.2 Remuneração no setor público .....</b>	<b>24</b>
<b>2.3 Limites da LRF e seus indicadores.....</b>	<b>26</b>
<b>3. METODOLOGIA.....</b>	<b>30</b>
<b>3.1 Caracterização do Estudo .....</b>	<b>30</b>
<b>3.2 Coleta de Dados.....</b>	<b>31</b>
<b>3.3 Análise de Dados .....</b>	<b>32</b>
<b>4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....</b>	<b>37</b>
<b>4.1 Remuneração dos servidores no Poder Executivo .....</b>	<b>38</b>
4.1.1 Perfil, padrão remuneratório e comparações para contextualização .....	38
4.1.2 Quantitativo de servidores por categoria funcional.....	40
4.1.3 Padrão remuneratório por cargo .....	43
<b>4.2 Remuneração dos servidores no Poder Judiciário.....</b>	<b>46</b>
4.2.1 Perfil e padrão remuneratório .....	46
4.2.2 Padrão remuneratório por cargo .....	48
<b>4.3 Análise comparativa .....</b>	<b>49</b>
4.3.1 Análise relativa .....	49
4.3.2 Análise por separatrizes.....	52
<b>4.4 Indicadores .....</b>	<b>53</b>
<b>4.5 Grupos da Despesa.....</b>	<b>59</b>
<b>4.6 Tendências e Perspectivas Posteriores ao Período Amostral.....</b>	<b>60</b>
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>62</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>65</b>
<b>ANEXO A – ARQUIVAMENTO DA DENÚNCIA .....</b>	<b>71</b>
<b>ANEXO B – RECONSIDERAÇÃO DO ARQUIVAMENTO E ACEITAÇÃO DA NOTÍCIA DE FATO .....</b>	<b>76</b>
<b>ANEXO C – ARQUIVAMENTO DA NOTÍCIA DE FATO.....</b>	<b>81</b>
<b>APÊNDICE – PRODUTO TÉCNICO E TECNOLÓGICO .....</b>	<b>86</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Os desequilíbrios fiscais e o excessivo comprometimento de orçamentos públicos com despesas de pessoal são temas que desafiam, em muitos aspectos e há bastante tempo, os gestores e as administrações públicas brasileiras. O presente estudo constitui tentativa de contribuir com o debate acadêmico e, na medida do possível, tornar mais acessível a todos a compreensão de aspectos relevantes da questão – tipicamente compreendidos apenas por especialistas em finanças públicas.

A economia brasileira viveu um momento de crise financeira grave no período de 2014 a 2017, o qual reduziu a capacidade de progresso econômico do país e deteriorou seu quadro fiscal, consoante Barbosa Filho (2017). O autor informa que, entre 2014 e 2016, o PIB *per capita* recuou aproximadamente 9%, o que aumentou a pressão por ações em favor da recuperação econômica do país. Contudo, no ano de 2020, enquanto as contas públicas ainda estavam em fase de recuperação, o país foi atingido pela pandemia da Covid-19 e, como consequência desse estado de calamidade pública, o Governo Central<sup>1</sup> precisou ampliar suas ações, causando um *déficit* primário recorde de R\$ 745,3 bilhões (BACEN, 2021).

Diante de uma crise com múltiplas dimensões, é notório o risco de o desequilíbrio nas contas públicas impedir o melhor enfrentamento de suas consequências negativas e, conseqüentemente, obstaculizar a minimização dos impactos sobre a sociedade (MONTEIRO et al., 2020). Afinal, na disputa política por fatias dos orçamentos públicos brasileiros, é comum investimentos com elevado retorno social em áreas como infraestrutura, saúde, educação e segurança, serem preteridos em favor de gastos correntes e, em particular, com despesas de pessoal (IFI, 2019).

Isso posto, a motivação do período escolhido para este trabalho – 2014 a 2019, apoia-se numa perspectiva econômica, pois esse período compreende a crise financeira sobredita e os anos de recuperação subsequentes – antessala da situação pandêmica. Em face disso, pretende-se analisar, nesse ínterim, o comportamento das finanças públicas sob a ótica das despesas com pessoal, de forma a identificar se os gestores públicos buscaram alcançar o equilíbrio fiscal que

---

<sup>1</sup> Governo Central é composto pelo Tesouro Nacional, Previdência Social e Banco Central.

viabilizaria melhores enfrentamentos de quadros futuros de estagnação ou decréscimo econômico - o que, de fato, aconteceu com a pandemia da Covid-19.

Dentre as chamadas despesas primárias, que excluem as despesas com serviços financeiros (juros), as despesas com pessoal representavam em 2020 o segundo maior gasto do Governo Geral<sup>2</sup>, perdendo apenas para os benefícios previdenciários do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) (STN, 2020). Devido à alta rigidez desse tipo de gastos, o orçamento público, como um todo, tem se tornado “engessado”, deixando pouco espaço para os investimentos públicos.

As despesas com pessoal no setor público são objetos de muitos debates no meio acadêmico, diligências por parte da sociedade e preocupações para os governantes, em razão de representarem parcela significativa e crescente no orçamento público (LOZARDO; SANTOS; CONSTANZI, 2018; CASALECCHI, 2021; CAVALCANTI et al., 2020). Conforme dados reunidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), os gastos com servidores ativos e inativos tiveram em 2018, aumento real médio de 2,9% em comparação com 2017, considerando 23 unidades da federação (IPEA, 2020). E segundo o IBGE, em 2018, o PIB cresceu 1,1%, ou seja, o ritmo de crescimento da despesa de pessoal foi quase o triplo do crescimento do PIB (IBGE, 2020).

Lopez e Guedes (2020) acrescentam que a despesa do governo geral com servidores ativos, passou de 9,7% do PIB em 2006, para 10,7% em 2017. Para esse mesmo período, o PIB per capita apresentou aumento relevante, saindo de R\$ 12.880,52 para R\$ 31.843,95, respectivamente (IBGE, 2020). Corrigindo o valor inicial pela inflação do período, chega-se a R\$ 24.977,13. Demonstrando, assim, que houve condições favoráveis ao aumento real do poder de compra das famílias e, conseqüentemente, ganho financeiro sobre seus rendimentos.

Outro dado importante levantado pelos autores supraditos, refere-se ao crescimento do quantitativo de vínculos no setor público, o qual elevou-se de R\$ 5,1 milhões em 1986 para R\$ 11,4 milhões em 2017 (excluindo as empresas públicas), ou seja, houve um crescimento médio anual de 2,5% o que corresponde a 123% no período. Os referidos autores também afirmam que nos anos analisados houve uma tendência na ampliação do número absoluto de servidores, porém em ritmo proporcional ao de ocupados no setor privado: quando comparados os dados

---

<sup>2</sup> Governo Geral compreende os governos federal, estadual e municipal, excetuando o Banco Central e empresas estatais.

de 1986 a 2014 (período anterior à crise que se inicia 2015), ambos os setores tiveram expansão média anual de 3%.

Também merece consideração o estudo realizado pelo Banco Mundial (2019) sobre a folha de pagamento do Estado brasileiro, o qual dispendeu aproximadamente 10% do PIB em 2018 para pagamento de salários e vencimentos de servidores públicos. Ainda segundo a pesquisa, o gasto com a folha de pagamento do setor público brasileiro é considerado relativamente alto para os padrões internacionais, ainda que o quantitativo de funcionários não o seja – na mesma base de comparação. O alto gasto de pessoal em relação ao PIB e a moderada proporção de servidores em relação ao total de empregos, segundo a pesquisa, indicam que os servidores públicos brasileiros têm altos salários (relativamente aos trabalhadores na iniciativa privada), quando comparados a outros países, a exemplo dos que compõem a OCDE. Ao separar por esfera e comparar com o setor público de 53 países, o padrão de remunerações do funcionalismo federal apresenta um prêmio de 96% em relação ao setor privado; os servidores estaduais, por sua vez, aparecem com 36% de prêmio; já no caso dos funcionalismos municipais, não há prêmio em relação aos contratos do setor privado.

Ao inserir o Brasil no contexto internacional e aferir o prêmio salarial do setor público em comparação ao setor privado com países como Rússia, China e EUA, que apresentam semelhanças territoriais ou populacionais, encontram-se métricas divergentes em relação aos padrões internacionais. Enquanto na Rússia e EUA o prêmio é negativo em 14% e 4%, respectivamente, na China, positivo em 5%, e no Brasil, notadamente, esse prêmio é de 18% (CNI, 2020). Vale ressaltar, que o Brasil juntamente com Rússia e China, estão entre os países que compõem grupo de destaque entre os países emergentes: os chamados BRICS (complementado por Índia e África do Sul) que, em alguma medida, compartilham de realidades semelhantes no tocante a desafios para superação de patamares de desenvolvimento político, social ou econômico.

Ainda segundo o Banco Mundial, em média, um servidor público brasileiro recebe 19% a mais do que um empregado da iniciativa privada, ficando próximo do patamar médio da amostra de países estudada, que foi de 21%. Isso não necessariamente reflete na qualidade dos serviços públicos, visto que, em comparação com os demais países da pesquisa, o Brasil aparece em situação desfavorável nas avaliações sobre as áreas de educação, saúde e segurança pública. Conclui-se, portanto, que haveria uma clara oportunidade para melhoria do gasto público, especialmente nas despesas com pessoal, que corresponde à sua maior parcela. Não obstante, esse estudo carece de mais detalhamento quanto à comparação entre os setores público e

privado, uma vez que seria construtivo contrapor a média salarial por esfera de poder em cada ente federativo com a média do mercado regional de trabalho privado.

Outro trabalho que corrobora a importância de se aprofundar o debate sobre a massa salarial do setor público foi o realizado por Karpowicz e Soto (2018). Esses autores apontaram que, na média, um servidor civil federal ganhou R\$ 6.000,00 por mês no ano de 2015, enquanto nos estados a média foi de R\$ 3.500,00 e nos municípios R\$ 1.900,00. Tais diferenças permaneciam significativas mesmo quando se controlava os diferentes graus de instrução/educação. Também constataram que a massa salarial do setor público representou 13% do PIB em 2016, superando patamares de economias avançadas (10% do PIB), de países emergentes (8% do PIB) e da América Latina (8% do PIB). Além disso, mostraram que 75% da massa salarial e 85% dos empregados do setor público estão nos estados e nos municípios. Nesses dois entes, as despesas com pessoal são quase metade das despesas primárias. Os autores ainda complementam que isso repercute na divisão de responsabilidades, uma vez que 55% dos funcionários dos governos municipais e estaduais estão nas áreas de educação, saúde e segurança pública, em contraponto a 35% no governo federal.

Nesse contexto, os autores concluem que, devido aos salários do setor público serem superiores aos praticados no setor privado, contando com períodos de aumentos salariais frequentes em todos os níveis de governo, a política de pessoal do setor público se opôs e anulou parte dos ganhos – em termos de redução da desigualdade – das políticas públicas redistributivas implementadas nas últimas décadas.

### **1.1 Delimitação do Tema**

A expressão “agente público” denomina pessoa que, a qualquer título, exerça uma função pública. Ou seja, pode ser remunerada ou gratuita, em caráter temporário ou não, política ou jurídica estabelecida (CARVALHO FILHO, 2018). Conforme Mazza (2018), como indicativa de gênero, a expressão “agente público” compreende as seguintes categorias: a) agentes políticos; b) ocupantes de cargos em comissão; c) contratados temporários; d) agentes militares; e) servidores públicos estatutários; f) empregados públicos em regime de CLT; g) agentes honoríficos. Nesta pesquisa, só não será analisada a categoria de agentes honoríficos, entendido como sendo os particulares em colaboração com o Estado, a exemplo dos jurados em

uma corte. Dessa forma, neste estudo os termos servidores públicos e agentes públicos serão intercambiáveis.

Outro conceito base a esta pesquisa diz respeito ao significado de remuneração. De forma abrangente, a expressão denota o somatório dos vencimentos e vantagens pecuniárias percebido pelo servidor público. Prezando pela boa técnica, é mister ressaltar que agentes militares recebem soldo, agentes políticos, subsídio, e empregados públicos, salário. Além da remuneração, podem ser pagas ao servidor parcelas indenizatórias, tais como auxílio-transporte, auxílio-alimentação, ajudas de custo, diárias e outras rubricas similares (CARVALHO FILHO, 2018).

Em se tratando do aspecto legal das verbas indenizatórias para cômputo nas despesas com pessoal, é fundamental registrar que estas não compõem a base de cálculo para efeito dos limites estabelecidos na Lei Complementar 101/2000, denominada de Responsabilidade Fiscal (LRF), uma vez que são enquadradas no Grupo de Natureza da Despesa (GND): Outras Despesas Correntes (comumente conhecida como despesas de custeio). De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), o GND “é um agregador de elementos de despesa orçamentária com as mesmas características quanto ao objeto de gasto” (MCASP, 2018, p. 77), o qual pode-se visualizar discriminado no Quadro 1:

**Quadro 1 - Classificação por Grupo de Natureza da Despesa**

Grupo Natureza da Despesa	
1	Pessoal e Encargos sociais
2	Juros e Encargos da Dívida
3	Outras Despesas Correntes
4	Investimentos
5	Inversões Financeiras
6	Amortização da Dívida

Fonte: MCASP (2018, p. 77)

Para esta pesquisa, particularmente, interessa o GND 3 - Outras Despesas Correntes (habitualmente denominado apenas de Grupo 3), o qual é utilizado para classificar as “despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa (MCASP, 2018, p. 77). Consoante à lei fiscal, as despesas com pessoal dos estados não podem

extrapolar o limite de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL), porém não há qualquer limite para as parcelas indenizatórias classificadas nesse grupo.

Diante das informações apresentadas na introdução, são notórias as discrepâncias remuneratórias entre os entes federativos, entre poderes e entre setor público e privado. Porém, o que parece carecer de novas investigações é a ocorrência de padrões remuneratórios assimétricos dentro de um mesmo ente ou poder, bem como na composição das despesas com pessoal. Diante disso, o presente estudo dedica-se a explorar a concentração e a composição das remunerações dos poderes executivo, judiciário e legislativo do Estado de Pernambuco, assim como realizar uma análise crítica e sugerir indicadores que possam assinalar eventuais distorções e dar maiores precisão e qualificação ao debate público.

## **1.2 Problema de Pesquisa**

O estudo analisou a composição das remunerações dos servidores públicos, considerando até que ponto parecem contrastar diferentes categorias de servidores, e qual o volume e a distribuição de recursos nas diversas rubricas. Portanto, a pergunta de pesquisa passa a ser enunciada da seguinte forma: o que podem revelar análises sobre a composição e o volume dos gastos com pessoal no setor público do Estado de Pernambuco, em termos de tendências financeiras e fiscais, no período pré-pandemia 2014 – 2019?

## **1.3 Objetivos**

### **1.3.1 Objetivo Geral**

O presente estudo tem como objetivo geral caracterizar a evolução e a composição dos gastos com pessoal no setor público do Estado de Pernambuco de 2014 a 2019.

### **1.3.2 Objetivos Específicos**

Visando atingir o objetivo geral foram propostos os objetivos específicos elencados a seguir:

- Conduzir análise detalhada sobre os dados de remuneração dos servidores nos três poderes;
- Identificar, compilar, propor e calcular indicadores que sinalizem as efetivas tendências na gestão dos gastos com pessoal, os quais farão parte de um



estudo visando à elaboração de um Produto Técnico e Tecnológico (PTT) a ser oferecido como instrumento de gestão para as administrações subnacionais.

- Examinar a composição e evolução de rubricas pertencentes ao GND 3, isto é, Outras Despesas Correntes (verbas indenizatórias como auxílio-alimentação, auxílio-transporte, serviços de terceiros tanto PF quanto PJ, locação de mão de obra, entre outros), uma vez que não participam do cálculo das Despesas com Pessoal e poderiam - em tese - ofuscar eventuais divergências com os princípios da LRF;
- Analisar criticamente e contrapor os resultados encontrados às interpretações realizadas pelos gestores responsáveis e por órgãos como o Tribunal de Contas do Estado e a Secretaria do Tesouro Nacional – em publicações oficiais.

#### **1.4 Justificativa e relevância da pesquisa**

Conforme Cruz e Afonso (2018), embora haja métricas para avaliar a responsabilidade fiscal dos gestores públicos, não existe consenso sobre quais seriam os parâmetros efetivos. Além disso, esses autores consideram que a avaliação da responsabilidade fiscal deve-se pautar também na importância dos aspectos não contemplados pelos atuais limites legais e indicadores estabelecidos pela LRF.

A norma em comento fundamenta-se, entre outros princípios, no planejamento, transparência, responsabilização e controle (SACRAMENTO; PINHO, 2007). Isso posto, a relevância prática deste trabalho importa tanto para os gestores públicos como para a sociedade, na medida em que os resultados apresentados permitirão uma leitura minuciosa da dinâmica e da composição das despesas com pessoal nos três poderes estaduais.

Busca-se, com base em indicadores (convencionais ou inovadores), propiciar o acesso e o tratamento de informações que orientem o melhor planejamento da folha de pagamento de pessoal, dando visibilidade a uma eventual concentração de altas remunerações em poucos cargos, assim como a outras possíveis distorções.

Para a sociedade, em geral, o trabalho fornecerá dados de (mais) fácil compreensão, favorecendo um efetivo controle social, por exemplo, ao passo em que possibilita constatar indícios de possíveis burlas por parte dos gestores públicos no pagamento de rubricas

indenizatórias em detrimento de verbas remuneratórias – subestimando o gasto com pessoal para efeito de verificação da obediência à LRF.

Esse subterfúgio possibilitaria atribuição de uma avaliação equivocada, em tese, aos administradores públicos que porventura estivessem acima do limite estabelecido na LRF. Isto é, certos gestores poderiam valer-se de manobras contábeis ou jurídicas para não sofrerem as sanções impostas pelo descumprimento das normas fiscais.

Igualmente importante, esta pesquisa também permitirá ter conhecimento da distribuição e volume das remunerações recebidas pelo funcionalismo dos três poderes – informações que poderiam, a princípio, corroborar ou corrigir impressões comumente veiculadas na grande mídia sobre diferenças entre os padrões remuneratórios observados em diferentes poderes.

Assim, a presente pesquisa também irá contribuir ocupando uma lacuna de conhecimento, mais especificamente sobre como as despesas com pessoal estão distribuídas nas carreiras do funcionalismo, e retratar a composição das rubricas de forma a investigar os pagamentos de verbas indenizatórias e remuneratórias. Além disso, uma vez que inexiste no Brasil uma forma consensual para aferir a qualidade da despesa com pessoal, este estudo irá propor indicadores que buscam sinalizar as diretrizes efetivas na gestão dos gastos com pessoal.

É fato que vários pesquisadores têm estudado a conexão entre responsabilidade fiscal e despesas com pessoal, como Costa e Silva (2016), ao analisar se o poder executivo dos estados da região Nordeste cumpriram os limites de gastos com pessoal preconizados na LRF no período de 2013 a 2015; ou como Vieira (2018), ao apurar a adequação dos limites impostos pela LRF quanto aos gastos com pessoal em comparação à Receita Corrente Líquida do estado do Rio Grande do Norte no período de 2014 a 2017; todavia, percebe-se não apenas uma relativa escassez de pesquisas no âmbito do Estado de Pernambuco sobre o tema aqui analisado, como também a oportunidade em se aprofundar na análise de rubricas específicas, abrindo caminhos para novas interpretações e possibilidades de aprimoramento da gestão pública.

A escolha do Estado de Pernambuco como amostra desta pesquisa, além de interesse profissional do autor deste trabalho<sup>3</sup>, justifica-se por sua relevância econômica tanto para a

---

<sup>3</sup> A escolha pelo Estado de Pernambuco deveu-se pelo alinhamento entre as atividades laborais desempenhadas pelo autor desta pesquisa - relacionadas à gestão da folha pagamento de pessoal do ente aludido, há completos 10 anos (agosto/2021) no mesmo setor, e o lado profissional do mestrado, o qual espera-se que o mestrando absorva técnicas, ferramentas e processos, os quais podem ser aplicados no seu campo de atuação profissional.

Região Nordeste, especificamente, quanto para o Brasil. Segundo o IBGE (2019), em 2019, o PIB do Brasil foi em torno de R\$ 7,4 trilhões, desse valor, a fatia de Pernambuco era de R\$ 198 bilhões, aproximadamente. Em nível nacional, esses valores colocavam o Estado pernambucano como a 10ª maior economia do país naquele ano, com uma participação de 2,7% no PIB nacional. No nível regional, ele detém a colocação de segunda maior economia do Nordeste e ocupa a primeira posição no que se refere ao PIB *per capita*, com o valor de R\$ 20.702,30, dados do ano 2019.

O desempenho econômico verificado em Pernambuco, no decorrer das últimas duas décadas, foi reflexo do observado em âmbito nacional. Araújo e Santos (2019) fizeram uma leitura desse período e o resumiram em três momentos econômicos. Primeiro, de 2004 a 2014, a economia pernambucana, assim como a brasileira, foi beneficiada por um ambiente internacional favorável, registrando uma expansão do mercado interno e melhorando as condições para investimentos e consumo. Apesar de nesse caminho ter acontecido a crise financeira mundial de 2008, Pernambuco viu seu PIB crescer de 2007 a 2014 a uma taxa de 4,1% ao ano, em média, enquanto o Brasil registrou crescimento de 3,5% a.a. O segundo momento, 2015 a 2016, foi um período de contração, resultante dos efeitos da crise 2014/2016. O país enfrentava momentos de instabilidade política, o que provocou um intenso recuo nos investimentos públicos e privados. Dessa forma, o estado sentiu a reversão do ciclo econômico, levando o PIB a taxas negativas de -4,2% e -2,9%, nessa ordem. Por sua vez, o país retrocedeu em -3,5% e -3,3%, naqueles anos, respectivamente. Por último, os anos seguintes de 2017 e 2018, mostraram uma retomada tímida das economias pernambucanas e brasileira, com crescimento, nessa ordem, do PIB de 1,6% e 1,1%, em 2017; e de 1,1% e 1,88%, em 2018. Os autores destacam que, em caso de retomada do cenário de expansão econômica, Pernambuco estaria em posição de vanguarda, pois ainda possui um portfólio de investimentos com alto potencial de retorno.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL**

### **2.1 Estrutura, trajetória recente e desafios das finanças públicas brasileira**

Ao analisar as finanças públicas brasileira, percebe-se que suas instituições norteadoras se desenvolveram significativamente nos últimos quarenta anos. Afinal, ainda nos anos 1980, existiam muitas distorções: dois orçamentos federais em concomitância, o Orçamento Monetário (OM) e o Orçamento Geral da União (OGU), assim como a ausência de órgãos para

operar o OGU e gerenciar a dívida pública federal; o Banco do Brasil acessava de forma ilimitada a uma “conta de movimento” no Banco Central, provida de recursos oriundos de emissões de moeda, expansão da dívida pública, arrecadação de tributos e empréstimos via Banco Mundial – tudo isso sem supervisão ou conhecimento formal do Congresso Nacional; e finalizando essas estranhezas, o Banco Central desempenhava funções de fomento à agroindústria e à agricultura, à moda do que faz atualmente o BNDES (NÓBREGA, 2020).

Diante de tais distorções, segundo o autor acima referenciado, entre 1986 e 1988, um conjunto de reformas foram implementadas: criou-se a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que passou a gerir a dívida pública e executar o OGU; extinguiu-se “a conta de movimento”; o Banco Central passou a exercer integralmente as funções clássicas de tutelar a estabilidade da moeda e o sistema financeiro. E, de forma a somar a essas mudanças iniciais no quadro institucional, o autor aponta a LRF, criada nos anos 2.000.

Macedo e Corbari (2009) entendem que a LRF desponta com a finalidade de promover o equilíbrio fiscal e conter o endividamento da União e dos demais entes subnacionais. Ainda segundo os autores, a lei fiscal surgiu num contexto gerencial norteado pela necessidade de maiores eficiência e efetividade no fornecimento dos serviços públicos, ameaçadas – elas próprias – pelo recrudescimento do desequilíbrio fiscal do Estado brasileiro.

Após esse contexto de fortalecimento das instituições, Oreiro (2015), ao analisar 15 anos de história econômica (1999-2014), demonstra que a condução das políticas macroeconômicas também passou por profundas transformações. De acordo com esse pesquisador, de 1999 a 2005, o regime de política macroeconômica dominante no país era representado pelo “Tripé Macroeconômico”, em que a política monetária era orientada para o regime de metas de inflação, a política cambial era pautada no câmbio flutuante e a política fiscal tinha como objetivo atingir metas de superávits primários. Nas palavras desse autor, esse período entre o segundo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) e o primeiro mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (Lula), é denominado como “tripé rígido”.

Ainda seguindo Oreiro (2015), em 2006, ao término do primeiro mandato do governo Lula, o tripé macroeconômico, conquanto mantido, passa a ser flexibilizado. A intenção naquele momento começa a ser a conciliação entre a estabilidade macroeconômica advinda do “tripé rígido” e, paralelamente, a aceleração do ritmo de crescimento econômico pelo lado da demanda agregada, ou seja, através de mais investimento público e redução da taxa de juros.

Em seguida, o governo da Presidenta Dilma Rousseff abandona definitivamente o “tripé macroeconômico”, substituindo-o pela “nova matriz econômica (NME)”, a qual combina: juros baixos, taxa de câmbio competitiva e política fiscal voltada para a expansão do investimento público. Segundo o autor predito, esse foi um ajuste equivocados, o qual resultou – em última instância – em apreciação cambial e elevada taxa real de juros, prologando-se, assim, a chamada armadilha “câmbio-juros”<sup>4</sup>.

Nos dizeres de Nóbrega (2020), embora se tenha avançado com tantas mudanças nas últimas quatro décadas, mesmo assim não foi possível evitar que o país sofresse uma das mais graves crises fiscais de sua história, culminando na recessão econômica ocorrida no período de 2014 a 2016. Segundo ele, essas mudanças ainda não foram assimiladas pela elite brasileira nem pela sociedade em geral, pois a maior parte dos parlamentares e dos membros do judiciário ignora conceitos basilares como a restrição orçamentária e, conseqüentemente, continuam sem considerar devidamente os limites à expansão do gasto público.

Se por um lado, com base na alegação de uma suposta incapacidade da classe política para deliberar sobre temas orçamentários e do incessante risco de captura do orçamento público por grupos de interesse, passou-se a defender vinculações de recursos para setores como educação e saúde, por outro, criou-se uma forma ineficaz de definir prioridades e, conseqüentemente, aumentou o desperdício de recursos públicos e a rigidez orçamentária (NÓBREGA, 2020).

De acordo com Barros (2018), o nível de rigidez do orçamento público brasileiro pode ser aferido mediante a ponderação do volume de despesas que possuem alguma vinculação constitucional ou legal e cujo arrefecimento no curto prazo é de difícil (se não impossível) implementação. O autor ainda acrescenta que o grau de liberdade para manobrar o orçamento público federal é baixo, inferior a 10% do volume total de recursos. Isto é, no curto prazo, apenas esse percentual está sujeito a algum ajuste discricionário.

Nesse contexto, vale lembrar que as despesas primárias (não financeiras) do orçamento são decompostas em dois grupos: obrigatórias e discricionárias. No entendimento de Pires (2018), classificam-se como despesas obrigatórias os compromissos estabelecidos na

---

<sup>4</sup> Isso ocorre, entre outras maneiras, quando o Banco Central inicia um processo de redução da taxa de juros, o qual gera uma depreciação cambial e, conseqüentemente, aumento de inflação. Todavia, a autoridade monetária reage a essa pressão inflacionária aumentando a taxa Selic que por consequência aumenta o desemprego, o déficit público e a relação dívida pública/PIB. Por esta razão, há uma diminuição do crédito internacional do país e a economia entra nesse círculo vicioso de apreciação cambial e juros alto (BRESSER-PEREIRA; GOMES, 2009).

legislação, os quais compreendem direitos individuais (previdência, assistência social, seguro-desemprego etc.), mínimos constitucionais, vinculações, salários de servidores, entre outros. Por sua parte, as despesas discricionárias correspondem ao montante em que os entes públicos possuem algum grau de autonomia.

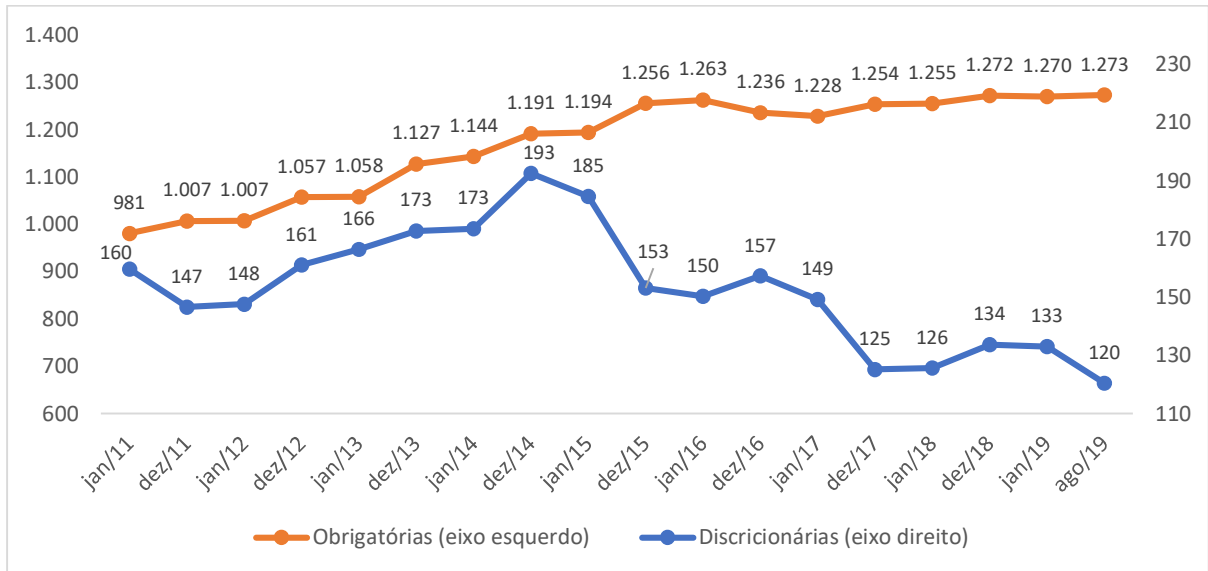
Ainda consoante Pires (2018), no atual panorama das finanças públicas brasileira, as despesas primárias obrigatórias seguem trajetória crescente e as despesas discricionárias continuam sendo a única parcela em que os gestores da política econômica podem tentar controlar o volume total das despesas. De tal modo que, traçando a meta fiscal e a trajetória de “teto”<sup>5</sup> para as despesas, a implicação tem sido a constrição das despesas discricionárias. Não obstante, afirma o autor, se continuar nessa tendência e atingir uma monta tão baixa de recursos discricionários, pode-se ocasionar o *shutdown*<sup>6</sup> da máquina pública.

Para ilustrar e corroborar o que foi exposto, pode-se verificar no Gráfico 1 a trajetória das despesas do Governo Central. Enquanto as obrigatórias seguem em tendência crescente, as discricionárias seguem caminho de redução desde 2014 (reduziu-se à metade entre setembro de 2014 e agosto de 2019). A estratégia para evitar uma piora mais acentuada no resultado primário da União está, essencialmente, em reduzir investimentos públicos, principalmente em obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e em saúde e educação (IFI, 2019).

---

<sup>5</sup> Tema a ser discutido em maiores detalhes adiante, o chamado “teto” dos gastos públicos decorreu da Emenda Constitucional nº 95 de dezembro de 2017, habitualmente conhecida como “PEC do Teto”, a qual instituiu o chamado “Novo Regime Fiscal”, como primeira mudança em direção ao reequilíbrio fiscal (Giambiagi; Tinoco, 2019).

<sup>6</sup> Acontece quando as medidas de redução da despesa aproximam-se de um nível tal que o governo tem seu funcionamento impossibilitado e não consegue prover os serviços públicos mais básicos para a população. O termo tem sua origem nos EUA, o qual possui legislação que determina ao Estado a cessação dos seus pagamentos quando a dívida pública extrapola certo nível estabelecido pelo Congresso americano (PIRES, 2018).

**Gráfico 1 - Despesas Discricionárias e Obrigatórias da União (bilhões R\$)**

Fonte: O autor (2021), com base nos dados da IFI.

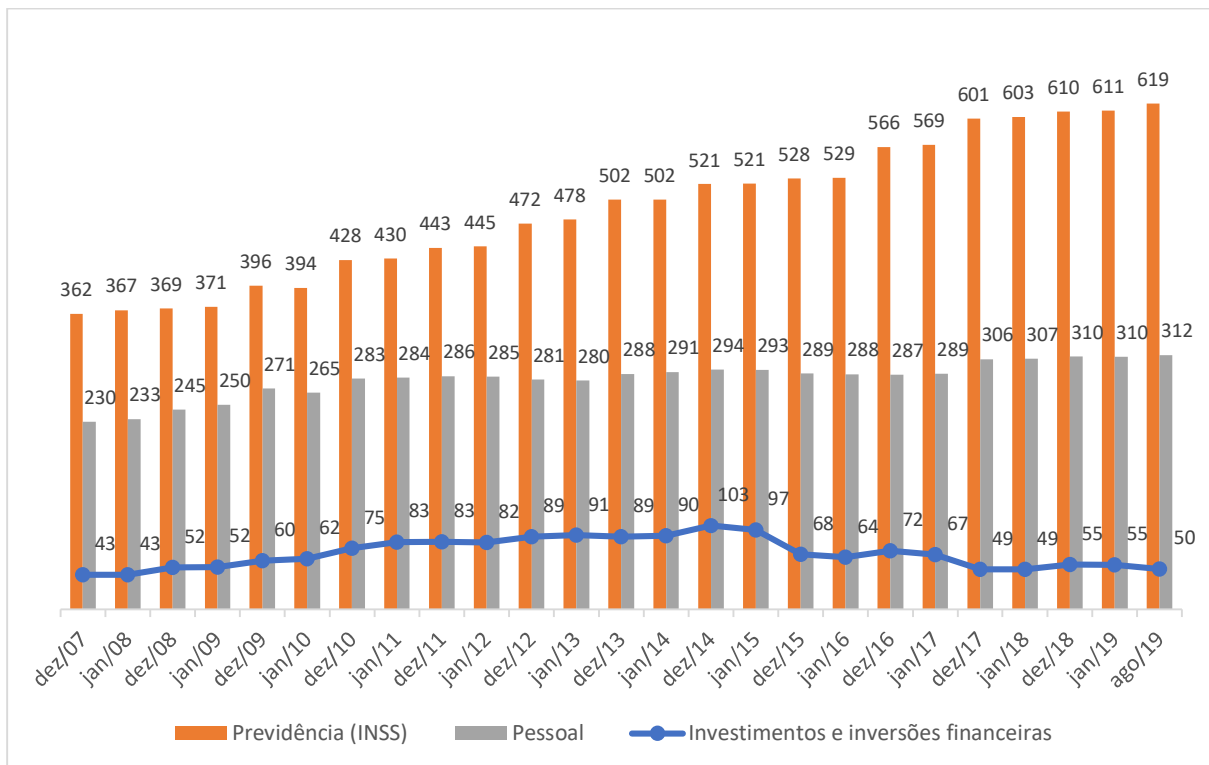
Depreende-se do Gráfico 1 que a queda vertiginosa das despesas discricionárias foi, em grande parte, reflexo da crise econômica brasileira iniciada em 2014, especificamente no segundo trimestre. Crise essa resultante dos choques de oferta e demanda gerados por erros da política econômica adotada a partir dos anos de 2011 e 2012, no qual o país introduziu a NME, conforme supramencionado. Esses choques reduziram a capacidade de crescimento do país e aumentaram o risco de insolvência das contas públicas (BARBOSA FILHO, 2017).

Sob a ótica da Instituição Fiscal Independente (IFI), considerando a rigidez da despesa pública, o investimento público é uma das rubricas mais sacrificadas quando se pretende reduzir as despesas discricionárias, as quais pode-se verificar no Gráfico 2. Entretanto, o esperado seria que o investimento público pudesse ser de alguma forma preservado, visto o seu efeito multiplicador – particularmente, quando se investe em infraestrutura física e no setor de construção civil. Entretanto, estabelecido o limite, percebe-se historicamente que todo ajuste nos gastos recai sobre a componente discricionária, como os investimentos do governo e certas despesas de custeio. Nota-se ainda que, uma vez escolhido esse caminho, o limite está no comprometimento do funcionamento das atividades da máquina pública (IFI, 2019).

Coutinho (2018), segue na mesma linha de pensamento da IFI e, de forma contundente, acrescenta que o processo orçamentário é desvirtuado para atender aos anseios políticos em detrimento da vontade popular. Afinal, na maior parte das vezes, subtrai-se valores de ações e

investimentos públicos fundamentais para o bem-estar social, para consentir maiores gastos em setores menos prioritários, mas de interesse político – prática essa típica do chamado presidencialismo de coalizão<sup>7</sup>.

**Gráfico 2 - Despesas Primárias da União (bilhões R\$)**



Fonte: O autor (2021), com base nos dados da IFI.

Seguem na mesma linha de argumentação Cavalcanti et al. (2020), visto que entre 1997 e 2000 as despesas com pessoal e encargos sociais do Governo Central mais do que dobraram em termos reais, saindo de R\$ 152 bilhões e atingindo R\$ 321 bilhões, a valores de julho de 2020. Além disso, complementam que, atualmente, essa categoria de gastos responde por cerca de 4,3% do PIB, tornando-se aquela com segundo maior peso nas despesas primárias do Governo Central, perdendo tão somente para os gastos com benefícios previdenciários, que corresponde a 8,6% do PIB.

Sob o mesmo ponto de vista, Barros (2018) apregoa, no que tange à rigidez orçamentária, que a conjuntura dos estados não é significativamente diversa da verificada na

<sup>7</sup> Expressão que se refere à atuação na qual o chefe do poder executivo com o intuito de implementar sua agenda de políticas públicas distribui cargos ou funções públicas entre membros dos principais partidos, com a expectativa de conseguir em troca apoio da maioria no parlamento (SANTOS, 2002).



União, dado que afora o excessivo comprometimento dos gastos com salários e previdência dos servidores públicos, os estados ainda se incumbem de vinculações constitucionais mínimas para gastos nas áreas de saúde e educação. O autor ainda destaca que esses gastos consomem o equivalente a 37% da receita líquida de impostos nos estados e que, quando adicionadas as despesas com o pessoal ativo, pensionistas e aposentados, o comprometimento do orçamento é consideravelmente aumentado. Inobstante, a consequência dessas vinculações constitucionais somadas as despesas de caráter obrigatório é o engessamento desnecessário e contraproducente dos recursos públicos, a ponto de ser adverso ao enfrentamento dos desafios relativos aos quadros socioeconômicos regionais/locais.

Diante desse cenário, tornou-se evidente o desequilíbrio orçamentário nas finanças públicas, o qual permanece (politicamente) obscurecido pelo irrealismo orçamentário e, pode-se argumentar, pelo comprometimento meramente formal com a responsabilidade fiscal e transparência nas contas públicas. Pilares da LRF, planejamento equilibrado e controle do gasto público, ficaram, em certos aspectos, apenas na teoria, porquanto precisou-se aprovar uma emenda constitucional – a PEC do Teto de Gastos – para colocar limites nas despesas públicas, isso quando a própria LRF já indicava sua necessidade há quase 20 anos (COUTINHO, 2018).

Em todo caso, com vistas a diminuir o rápido crescimento da despesa primária (ou não financeira), motivo determinante para o desequilíbrio fiscal, ambicionava-se que um conjunto de reformas estruturais voltadas para o lado da despesa obrigatória fossem implementadas (SALTO; BARROS, 2019).

Conforme Cavalcanti et al. (2020), o processo pela busca da consolidação fiscal no país deverá atuar em vários caminhos, entre os quais, passar pelo maior controle sobre as despesas públicas primárias e progredir em direção ao aprimoramento do processo orçamentário – almejando aumentar a efetividade na alocação dos recursos públicos, incluindo os gastos tributários, e estipulando novas regras nas relações entre os entes da Federação – atuando em duas vertentes: preservando a autonomia dos entes subnacionais e, conjuntamente, estimulando o empenho com a disciplina fiscal.

Por sua vez, a IFI segue no mesmo sentido e defende que a medida mais adequada para remediar esse desequilíbrio insustentável seria propor soluções estruturantes para o quadro fiscal, como reformas na legislação para conter a evolução das despesas obrigatórias no Brasil, uma vez que continuar reduzindo despesas discricionárias teriam impactos sociais e econômicos gravíssimos (IFI, 2019).

Essa instituição afirma também ser necessário reconhecer que as despesas públicas são impulsionadas por alguns “veículos”, como a política de contratações e reajustes salariais na administração pública; a evolução do salário mínimo, o qual é utilizado como instrumento indexador em algumas políticas assistenciais, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), por exemplo; as regras de vinculação, que estabelecem percentuais mínimos do orçamento a serem endereçados para determinadas áreas, os quais podemos citar 18% para a educação e 15% para saúde, no caso da União; os indexadores fixados em lei, que balizam a correção de algumas rubricas da despesa; entre outros.

Reunidos, motivos como esses justificaram mudanças constitucionais como o estabelecimento do Teto de Gastos e a Reforma da Previdência, ocorrida em 2019; da mesma forma, apontariam – na visão de especialistas – necessidade de mais mudanças como as Reformas Administrativa e Tributária (PELLEGRINI, 2020).

Sendo assim, o país parece estar – segundo os estudos acima mencionados – em ponto intermediário no processo de resgate econômico por meio de reformas, diante de um contexto de deterioração fiscal e trajetória crescente da dívida pública (GIAMBIAGI; TINOCO, 2019). Se por um lado, em 2013, o setor público consolidado alcançou um superávit primário<sup>8</sup> de 1,90% e uma Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) de 52%, ambos em relação ao PIB (BACEN, 2014), por outro, em 2016, como consequência dessa deterioração fiscal, passou-se para um déficit primário de 2,47% do PIB assim como a DBGG expandiu-se para 70% do PIB (BACEN, 2017).

Da mesma forma, Giambiagi e Tinoco (2019) preconizam que o Teto de Gastos citado acima teve como desígnio delimitar a fixação orçamentária das despesas primárias (dos três poderes) relativas a um dado exercício àquelas do período anterior, corrigidas pelo índice oficial da inflação, o IPCA<sup>9</sup>. Dessa forma, ancorar-se-iam (por um período de 20 anos) as expectativas inflacionárias dos agentes econômicos; de fato, a cotação do dólar arrefeceu frente ao real, a inflação adotou uma trajetória decrescente e as taxas de juros – tanto de curto como de longo prazo – cederam consideravelmente.

---

<sup>8</sup> Entende-se por resultado primário, a diferença entre receitas primárias e despesas primárias, excluindo as receitas e despesas com juros. Quando essa diferença é positiva, tem-se o superávit primário; quando negativa, déficit primário.

<sup>9</sup> O Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mede o custo de vida de famílias com rendas estimadas entre 1 e 40 salários-mínimos.

Os autores preditos relatam que, na sequência da condução de reformas indispensáveis para a sustentabilidade fiscal de longo prazo, adveio a reforma previdenciária como medida para favorecer o cumprimento da regra do teto e melhorar as perspectivas das contas públicas. Em 12 de novembro de 2019, aprovou-se a Emenda Constitucional nº 103, a qual reformou o sistema de previdência social brasileiro. Conforme Costanzi (2020), os gastos com o RGPS alcançaram a monta, em 2019, de R\$ 626,5 bilhões, valor esse que corresponde a 43,5% da despesa primária do Governo Central. Ainda nas palavras do autor, somando RGPS e RPPS (Regime Próprio de Previdência Social) dos servidores civis apenas da União, esse percentual sobe para 49,4%. Assim sendo, na prática, metade dos gastos não financeiros da União se destinaram a acobertar despesas previdenciárias. Não obstante, em relação à receita líquida, ultrapassaram a metade (52,9%).

Nos dizeres de Cavalcanti et al. (2019), ao analisar os estados, a situação não é diferente. As despesas com servidores inativos, as quais correspondem aos valores pagos com pensões e aposentadorias, cresceram consideravelmente nos últimos anos, partindo de R\$ 111,3 bilhões em 2010 e chegando ao patamar de R\$ 177,2 bilhões em 2019.

Pellegrini (2020) corrobora tal análise, afirmando que os estados estavam em situação crítica quanto à dinâmica das despesas previdenciárias, visto que apresentavam desequilíbrios tanto na ótica financeira quanto na atuarial. Segundo esse autor, os gastos dos estados com a previdência dos servidores é parte significativa das despesas de pessoal. Em média, a participação é de 27,5% do gasto total com pessoal. Dentre os estados, sete têm percentual igual ou superior a 30%. E três deles (Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul) superaram os 35%.

Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2020), com a entrada em vigor da EC 103/2019, parte das novas regras passaram a vigor logo após a reforma; entretanto, a parte mais relevante – referente às novas condições de elegibilidade, cálculo dos benefícios das aposentadorias e pensões por morte – deveria ser concretizada por cada ente federativo, mediante a edição de leis próprias. A Secretaria realizou levantamento na data de 27 de julho de 2020, entre os 26 Estados mais o Distrito Federal, e verificou que 21 ajustaram suas alíquotas ou já as possuíam em patamares compatíveis com a emenda constitucional, faltando Amapá, Distrito Federal, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, São Paulo e Tocantins. Especialmente, no tocante ao Estado de Pernambuco, esse alterou seu sistema de previdência social em 23 de dezembro de 2019, por meio da Lei Complementar nº

423; todavia, as alterações referentes às mudanças de alíquotas só passaram a produzir efeitos a partir de 1º em agosto de 2020.

Enquanto o teto de gastos estabeleceu limitação constitucional para as despesas primárias (SALTO; BARROS, 2019), medidas como a reforma da previdência e a ainda aguardada reforma administrativa, buscariam, por um lado, conter as duas maiores despesas obrigatórias dos entes públicos (previdência social e pessoal) e, por outro, melhorar a produtividade dos servidores e a qualidade dos serviços públicos (CASALECCHI, 2019). A reforma tributária (atualmente em discussão no Congresso Nacional), por sua vez, tem sido considerada indispensável para melhorar o ambiente de negócios, propiciando horizontes favoráveis a ganhos de produtividade e ao crescimento; em vista disso, ao lado das demais reformas, ela também contribuirá com a consolidação fiscal do país (IFI, 2019).

Embora muito importantes, segundo Furno et al. (2021), reformas sozinhas não são capazes de fazer retomar o desenvolvimento econômico – conceito mais amplo que o simples crescimento do PIB e que envolve melhorias duradouras no quadro social e na qualidade de vida de múltiplas gerações de cidadãos. A fim de que esse conjunto de reformas possibilite ao país ter melhores condições de se tornar mais competitivo e reencontrar o curso do desenvolvimento, é imprescindível recuperar o crescimento econômico. Não existe geração de emprego num cenário de baixo crescimento, ainda que ocorra redução significativa do custo da mão de obra; da mesma forma, não se pode esperar arrefecimento do *déficit* do RGPS sem que ocorra crescimento do emprego formal. Assim, vale registrar que as reformas devem ser pensadas como parte de uma agenda de desenvolvimento do país – algo que, no passado, envolveu planos nacionais, articulando sinergias entre Estado e mercado (FURNO et al., 2021).

## **2.2 Remuneração no setor público**

As desproporcionais diferenças salariais entre os poderes e esferas governamentais têm suscitado vários estudos que buscam averiguar a composição, o volume e a distribuição das remunerações dos servidores públicos, em que pese relativa carência de investigações atinentes ao Estado de Pernambuco.

Nakamura e Vaz (2020) analisaram a diferença salarial dos poderes executivo, legislativo e judiciário, no ano de 2015 para o Brasil, e constataram acentuadas discrepâncias entre os poderes. O executivo municipal é mais frequentemente mal remunerado, enquanto o judiciário federal é mais bem remunerado. Em comparação com o executivo federal, em média,

o executivo municipal possui rendimentos 46% inferiores e o judiciário federal apresenta 65,2% de rendimentos superiores. Também observaram que 75% da diferença salarial bruta não pode ser explicada por aspectos mensuráveis da qualificação do servidor, como educação e experiência profissional; observam-se, outrossim, estruturas salariais diversas entre os poderes, explicadas por aspectos como poder de negociação, capacidade de aparelhamento e proximidade com os núcleos decisórios (NAKAMURA; VAZ, 2020).

Nessa mesma linha, Coelho et al. (2016) ao investigarem para cada mês do ano de 2015 a remuneração líquida de 80 órgãos públicos do país, sendo 53 executivos municipais e estaduais e 27 Tribunais de Justiça estaduais, identificou que o Brasil possui um quadro explícito de desigualdade salarial interna. Para verificar tal situação, eles aplicaram o Índice de Gini<sup>10</sup> sobre a distribuição dos rendimentos anuais dos corpos de servidores e identificaram que o poder executivo de Teresina foi aquele que apresentou maior desigualdade, visto que o índice atingiu 0,417. Os autores ainda informam, a título de ilustração, que quando comparada a países como Marrocos, Costa do Marfim e Djibouti, esses demonstraram valor inferior para o Gini, isto é, possuem menor desigualdade salarial.

Para encontrar as discrepâncias, eles analisaram as médias salariais líquidas de cada carreira e encontraram disparidades como professores municipais da cidade de Rio Branco auferindo R\$ 2.085,41, enquanto magistrados do Tribunal de Justiça do Espírito Santo recebiam R\$ 31.535,75. Dessa forma, os autores levantaram evidências muito detalhadas sobre as enormes diferenças salariais dentro da administração pública brasileira.

A desigualdade de remunerações no serviço público brasileiro se destaca também em comparações internacionais; pesquisadores da agência britânica BBC Brasil, em parceria com a FGV-SP, confrontaram as diferenças salariais entre servidores públicos brasileiros e islandeses. De acordo com o estudo<sup>11</sup>, verificou-se que os titulares em cargos de gestão (como presidente, ministros, gerentes e diretores) na Islândia, em média, auferem o dobro da renda das posições de base (que compreende profissionais da limpeza, manutenção, alimentação e outros). No Brasil, por sua vez, essa diferença do topo em relação à base é de cinco vezes. Em termos práticos, os autores evidenciam que a média mensal dos salários dos gestores islandeses

---

<sup>10</sup> O Índice de Gini é um indicador aplicado para aferir o grau de concentração numa distribuição específica. Numericamente, varia entre 0 e 1. Em que 1 configura plena igualdade e 0 desigualdade máxima (Coelho et al., 2016).

<sup>11</sup> A desigualdade de renda no serviço público brasileiro – e as lições da Islândia. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-39409834>. Acesso em: 05 de maio 2021.

é de 851 mil coroas islandesas (R\$ 24 mil), enquanto nas posições de base, é de 400 mil (R\$ 11 mil). No Brasil, essa média é de R\$ 5.707 para os cargos mais altos, e R\$ 1.139 nos inferiores.

Em continuidade ao levantamento aludido acima, a desigualdade foi registrada tanto em um determinado nível do governo brasileiro quanto dentro de uma mesma ocupação. Exemplificando, no país nórdico um profissional que desempenhe um cargo de nível básico no nível federal recebe apenas 2% a mais que os ocupantes do mesmo cargo no nível municipal (lá não há estados). No país latino, por seu turno, essa disparidade é de 137% entre os níveis federal e municipal. Ademais, ao passo que na Islândia um servidor público de nível técnico, na média, tende a ganhar 50% a mais que outro profissional da mesma posição hierárquica em empresas privadas; no Brasil, esse servidor consegue embolsar o triplo do que alguém na mesma função, fora do serviço público.

Segundo Nelson Marconi, um dos colaboradores da pesquisa sobredita, grande parte da desigualdade no funcionalismo público brasileiro é elucidada pelo poder de barganha que possui cada categoria ou corporação. O autor cita como exemplo o poder judiciário, o qual concentra os mais altos salários, pois eles podem embaraçar o curso dos processos do Executivo e, dessa forma, pressionar por mais vantagens pecuniárias.

Para não ficar apenas nas diferenças salariais, Brait e Teles (2018) foram além e analisaram qual o impacto do funcionalismo público na desigualdade de renda no Brasil, no período de 1986 a 2011. A conclusão revelou que a dinâmica de salários do setor público desenvolveu-se de forma desfavorável à diminuição da desigualdade. Os autores calcularam o coeficiente de Gini para o intervalo de 1991 e 2011 e demonstraram que no setor público o índice caiu 6% nos 20 anos analisados, saindo de 0,54 para 0,51, enquanto no setor privado o índice registrou diminuição de 12%, passando de 0,50 em 1991 para 0,44 em 2011. A explicação dos pesquisadores para esse decréscimo mais acelerado da desigualdade no setor privado é que os salários nas empresas privadas têm relação direta com as condições econômicas do país, ao passo que na administração pública os aumentos salariais são definidos por lei, não refletindo necessariamente as flutuações reais da economia.

### **2.3 Limites da LRF e seus indicadores**

Entre as questões basais nos debates sobre a LRF está a limitação de gastos com pessoal, uma vez que ela impôs regras para criação e expansão desse tipo de gasto, limites para as

referidas despesas e sanções aos gestores públicos que descumprissem as limitações previstas (COSTA et al., 2019).

Uma das formas de mensurar o tamanho das despesas com pessoal dos entes subnacionais, em geral, e dos estados – em particular – é comparar essa variável em relação à RCL. Resgatar seu conceito é oportuno, posto que o parâmetro é utilizado para calcular os seguintes limites: despesa de pessoal; dívida consolidada; dívida mobiliária; operação de crédito; garantias e antecipação de receitas orçamentárias. Isto é, todos esses limites são aferidos em termos percentuais da RCL (COSTA, 2019). Em vista disso, a LRF define em seu art. 2º, inciso IV, receita corrente líquida como sendo o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, com as devidas deduções constitucionais e legais. De igual importância, outra definição merecedora de atenção é saber quais despesas a LRF considera no cômputo da despesa total com pessoal (DTP):

[...] entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência (LRF, art. 18).

Com base nos conceitos expostos, a LRF estipula limites de gastos com pessoal em consonância com a capacidade de arrecadação dos tributos dos entes federados, com a finalidade de alcançar o equilíbrio fiscal das finanças públicas (OLIVEIRA; CAVALCANTE, 2020). Apresenta-se na Tabela 1 os limites da esfera estadual por poder assim como os três limites previstos: limite de alerta (90%), limite prudencial (95%) e o limite máximo (100%).

**Tabela 1 - Limites para a esfera estadual (% da RCL)**

<b>Poderes / Limites</b>	<b>Máximo</b>	<b>Prudencial</b>	<b>Alerta</b>
Executivo	49%	46,55%	44,22%
Judiciário	6%	5,7%	5,42%
Legislativo, incluindo o TCE	3%	2,85%	2,71%
Ministério Público Estadual	2%	1,90%	1,81%

Fonte: O autor (2021), com base na LRF.

Diante dessas definições e limites previstos na lei fiscal, Oliveira e Cavalcante (2020) – e os próprios legisladores, se supõe – esperavam que houvesse convergência de interpretações de quais despesas comporiam os cálculos da DTP para fins de apuração dos limites. Todavia, observa-se, na prática, divergências conduzidas por diferentes instituições como as Controladorias Gerais dos Estados, os Tribunais de Contas e o Poder Judiciário. Além disso, os autores acrescentam que o não enquadramento de determinadas rubricas na composição da DTP tende a ampliar a margem de liberdade para expansão dos gastos remuneratórios e manter uma infundada impressão de que as despesas com pessoal estão abaixo dos limites, restringindo, assim, as possibilidades de sanções previstas na LRF.

A consequência de tais práticas é a inobservância de um dos princípios-base da LRF: a transparência. Sendo assim, aflora uma espécie de “contabilidade criativa”. Para Tollini (2016), a contabilidade criativa é um mecanismo empregado por alguns entes federativos para atingir os limites e as metas fiscais, maquiando a real situação financeira das contas públicas.

No que concerne a esse tema, a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) emitiu uma nota técnica em abril de 2019 alertando para o crescimento vertiginoso das despesas com pessoal dos estados. Entretanto, para essa entidade, os dados oficiais divulgados por esses entes não demonstravam um quadro preocupante, indicando fortes evidências de que as informações oficiais apresentadas não estavam refletindo a realidade. Segundo a FIRJAN (2019, p. 5):

Diante desse cenário, cabe um olhar mais atento para a forma como os estados declaram e disponibilizam suas informações fiscais. Por muitos anos a administração irresponsável dos recursos públicos esteve escondida por operações contábeis não transparentes e ausência de uniformidade nas declarações, ou seja, os resultados declarados não mostraram o real problema dos orçamentos estaduais. Como os dados não sinalizavam o desequilíbrio orçamentário, os mecanismos legais de ajuste e controle das contas públicas pareciam eficazes. Cada ente, amparado por seu Tribunal de Contas, passou a desenvolver sua metodologia para cálculo da despesa de pessoal, o que também inviabilizou a comparação do indicador entre os estados e livrou os gestores de qualquer medida de ajuste de contas.

Dias (2009), muito antes, já havia investigado se, na esfera estadual e no período de 2002 a 2007, utilizou-se da prática de expandir as despesas com pessoal por meio do pagamento de rubricas enquadradas no GND3 – Outras Despesas Correntes (composto por verbas indenizatórias como diárias, auxílio-alimentação, auxílio-transporte etc.) com o propósito de deturpar os limites indicados na LRF, dado que esses gastos não são apurados para o cálculo



das despesas com pessoal. Para identificar se houve ou não essa prática, o autor aferiu a evolução da relação dessas rubricas e a despesa com pessoal. O resultado encontrado revelou forte crescimento desse grupo de despesa, o qual representava 2,5% da despesa com pessoal em 2002 passando para 14% em 2007.

Couri e Barros (2017) seguiram na mesma linha de pesquisa e analisaram gastos com benefícios indenizatórios pagos aos servidores em âmbito federal, no Executivo, Legislativo, Judiciário, MPU e DPU. Considerando os preditos poderes, a soma desse tipo de vantagem gerou despesa primária de R\$ 16 bilhões. Esse montante corresponde a aproximadamente 6,3% do total da despesa com pessoal, porém, impactaram diferentemente tais poderes. Enquanto no executivo, esses benefícios representaram 5,8%, no legislativo, 7,3%, no judiciário 9,1%, no DPU e MPU, correspondem, respectivamente, à 10,5% e 11,6%.

Os autores supramencionados chamam a atenção para, dentre as verbas indenizatórias, o auxílio moradia. Pois, apenas essa despesa no Judiciário e MPU, somados, atingiram a quantia, em 2016, de R\$ 423 milhões, valor esse que superou a despesa de R\$ 382 milhões de todo o poder executivo federal.

Ainda nesse contexto de práticas alternativas para cumprir os limites da lei fiscal, Thomas (2019), analisou os contratos de gestão com Organizações Sociais (OS) por entes públicos na área de saúde, os quais foram coletados junto aos tribunais de contas da União, Estados e Municípios. O objetivo era investigar se a terceirização de pessoal por meio das OS estava sendo utilizada como forma de se burlar os limites com despesa de pessoal previstos na LRF. Concluiu-se que tal prática estava sendo adotada pela maior parte dos municípios, dado que estes criaram uma “cultura” contábil de lançar a despesa com terceirização da saúde como Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica (essa despesa não é computada para fins de apuração dos limites com pessoal), quando o enquadramento adequado seria Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização.

Reunidas, as manobras contábeis acima têm como consequência a perda da fidúcia nos indicadores fiscais explicitados pelo governo; os agentes econômicos passam a confiar que gestores públicos podem, de fato, implementar políticas públicas irresponsáveis do ponto de vista fiscal. Dessa forma, perde-se tanto a credibilidade na gestão fiscal quanto na política econômica, e isso, por conseguinte, favorece o aumento do Risco-Brasil, resultando, entre outras consequências, no aumento dos custos de endividamento (NÓBREGA, 2020).

Nesse cenário, Crepaldi e Crepaldi (2013) avaliam ser de grande aplicabilidade o uso criterioso de indicadores como forma de mensurar o resultado das ações administrativas dos dirigentes públicos, uma vez que administram o dinheiro público e sobre os quais incide a responsabilidade de gerenciá-lo de forma eficiente, eficaz e econômica. Nas palavras dos aludidos autores, “indicador é a representação numérica que objetiva evidenciar características particulares daquilo que se pretende estimar, podendo ou não ser composto pela relação entre duas ou mais variáveis” (CREPALDI, 2013, p. 231). Para eles, um dos principais benefícios do uso de indicadores expressa-se na facilidade para acompanhar o processo de planejamento, uma vez que se pode conceber, antecipadamente, procedimentos de comparação entre a situação que se almeja e a situação efetiva. Essa verificação não ocorre tão-somente no término das ações que se deseja controlar, mas também ao longo da execução das atividades, ao passo que os gestores podem vir a deliberar sobre o desempenho esperado diante do seu acompanhamento simultâneo.

### **3. METODOLOGIA**

O ato de pesquisar refere-se a um procedimento lógico e ordenado pelo qual o pesquisador busca encontrar respostas aos problemas aventados, como indicado por Lakatos e Marconi (2003). Esses autores ainda informam que, ao não dispor de informações suficientes para solucionar determinado problema, o pesquisador se utiliza dos conhecimentos disponíveis, das técnicas e métodos da investigação científica para solucioná-lo. A pesquisa é uma sequência de fases, partindo da acertada formulação do problema até a satisfatória exposição dos resultados. Sendo assim, consegue-se um melhor delineamento que atenda aos desígnios do pesquisador, conforme será apresentado a seguir (GIL, 2019).

#### **3.1 Caracterização do Estudo**

O planejamento desse estudo balizou-se em função do objetivo, da abordagem do problema e dos procedimentos. Conforme Gil (2019), quanto ao propósito ou aos objetivos, as pesquisas classificam-se em exploratórias, descritivas e explicitavas. Com base nesse autor, a presente pesquisa é qualificada como descritiva, porquanto almeja identificar e descrever os atributos de determinado fenômeno e estabelecer relações entre variáveis. Segundo Vergara

(2016), esse tipo de pesquisa não tem como atribuição explicar os fenômenos; entretanto, serve de suporte para explicá-los.

Quanto à abordagem, o estudo se mostra misto. Por um lado, será quantitativo, pois poderá se valer de técnicas da estatística descritiva, como somatórios, decomposições, porcentagem, médias, medianas e percentis (GIL, 2019). Para Martins e Theóphilo (2009), mediante a estatística descritiva é possível organizar, sumarizar e descrever os dados. Ainda segundo esses autores, isso permite construir tabelas e gráficos, os quais facilitam a ordenação lógica do trabalho. Por outro lado, o estudo também se revela qualitativo, posto que a interação dos fenômenos será interpretada para extrair significados (GIL, 2019). Consoante Martins e Theóphilo (2009), é desarrazoado admitir que possa haver pesquisa exclusivamente qualitativa ou quantitativa.

No que se refere ao levantamento de dados, Lakatos e Marconi (2003) apontam diversos procedimentos, dentre os quais se destacam na presente investigação: pesquisa documental, bibliográfica e contatos diretos. Desse modo, o presente trabalho utiliza a pesquisa documental, pois se apropria de diferentes fontes que não receberam nenhum tratamento analítico, por exemplo, documentos legais e infralegais, mormente normativos que versam sobre gastos com pessoal (MARTINS; THEÓPHILO, 2009). Assim sendo, empregaram-se os citados procedimentos de forma a se complementarem, com o intuito de auferir melhor aproveitamento das fontes exploradas.

### **3.2 Coleta de Dados**

Os dados foram oriundos de fontes secundárias. Extraíram-se as remunerações pertinentes aos servidores do Poder Executivo do Portal da Transparência de Pernambuco. Por sua parte, os dados remuneratórios dos servidores do Poder Legislativo, por não serem disponibilizados no seu respectivo Portal da Transparência, foram requisitados por intermédio da Lei de Acesso à Informação (LAI). Para dados relativos à remuneração dos servidores do Poder Judiciário, conseguiu-se acesso por meio do Portal da Transparência, e de forma complementar, via LAI.

Para os dados das Outras Despesas Correntes, utilizou-se o Portal da Transparência de Pernambuco e, como fonte subsidiária, foram consultados o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), os quais estão disponíveis no sítio eletrônico da SEFAZ/PE. De forma suplementar, também foi utilizado o relatório das Despesas

Orçamentárias, o qual foi extraído do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).

Os dados foram compilados utilizando a ferramenta Excel para, na sequência, subsidiarem a construção de elementos de visualização, como gráficos e tabelas.

### **3.3 Análise de Dados**

Primeiramente, os dados foram tabulados, analisados e comparados com base na série histórica dos três poderes do Estado de Pernambuco, a qual compreende um período de seis anos, isto é, de 2014 a 2019<sup>12</sup>. Para tal fim, utilizou-se da estatística descritiva como instrumento de auxílio na análise dos resultados mediante o uso do programa Microsoft Excel. Posteriormente, foi trabalhada a construção de indicadores para explorar o comportamento dos gastos com pessoal.

A escolha do referido período se deve à trajetória recente no padrão de desequilíbrio das finanças públicas subnacionais. Vale lembrar que o período de análise se encerra antes do ano de 2020, uma vez que a pandemia da Covid-19 estabeleceu profundas mudanças no padrão de gastos do serviço público, conforme documentam Levy et al. (2021).

Segundo Pessoa et al. (2018), desde a crise econômica iniciada em 2014, a maioria dos governos estaduais estariam conjuntural e estruturalmente desequilibrados, tanto pela ótica fiscal quanto financeira. Os autores ainda sugerem que os instrumentos institucionais disponíveis não foram capazes de impedir a deterioração das contas dos entes subnacionais. Corroboram com essa tese (Cassimiro et al. 2021) pois, perante a realidade observada, verifica-se a deficiência de controles efetivos tanto por parte da administração pública quanto pelos órgãos de controle interno e externo.

Isso posto, uma das formas de melhorar o controle e subsidiar o planejamento com informações objetivas, claras e tempestivas é por meio do uso de indicadores. Esses, quando bem elaborados e criteriosamente calculados, suplementam não só os gestores públicos na

---

<sup>12</sup> Embora a amostra principal sob análise no presente estudo se restrinja aos anos 2014 a 2019, pelos motivos já explicados, em determinados contextos serão também apresentados dados de períodos anteriores ou posteriores, conforme oportuno para análises complementares.

tomada de decisão, mas também aumentam a transparência e acentuam a *accountability*<sup>13</sup> das ações governamentais (BAHIA, 2021).

Além de poderem ser utilizados em diferentes ramos do conhecimento abordando aspectos econômicos, sociais, ambientais, entre outros, Afonso et al. (2017) informam que a construção e o uso de indicadores de desempenho é a ferramenta que, na análise das finanças públicas, mostra-se como sendo a mais compreensível, descomplicada e difundida.

Conforme discutido na seção anterior, o advento da LRF trouxe consigo vários indicadores com o objetivo de facilitar a interpretação dos demonstrativos fiscais; contudo, eles não foram suficientes para assinalar eventuais distorções e indícios de manipulações contábeis por parte dos gestores públicos. Por isso, com base na literatura supramencionada, propõe-se nesta pesquisa duas linhas de indicadores adicionais (Quadro 2), capazes de dar saliência a aspectos – até aqui – pouco evidentes e, portanto, sujeitos a favorecer eventuais práticas de contabilidade criativa.

**Quadro 2 - Indicadores propostos**

Nome e Sigla do Indicador	Cálculo	Interpretação
Indicador de Verbas Indenizatórias (IVI)	$\frac{\text{Diárias (civil e militar) + Auxílio Alimentação + Auxílio Transporte + Auxílio Creche ou Assistência Pré-escolar + Auxílio Educação + Auxílio Saúde}}{\text{Despesa Total com Pessoal}}$	<p><b>Valor ideal:</b> quanto menor o indicador, maior a economicidade.</p> <p><b>Interpretação:</b> representa o grau de comprometimento do orçamento público com o pagamento de verbas indenizatórias.</p>

<sup>13</sup> Spinoza (2012, p. 16) esclarece que o termo *accountability* pode ser conceituado como controle, fiscalização ou responsabilização, conquanto a definição mais difundida seja entendê-lo como prestação de contas.

Indicador de Terceirização (ITC)	$\frac{\text{Serviços de Consultoria + Outros} + \text{Serviços de Terceiros PF+ Outros} + \text{Serviços de Terceiros PJ+} + \text{Serviços de TIC PJ}}{\text{Despesa Total com Pessoal}}$	<p><b>Valor ideal:</b> não há; não se pode atribuir maior economicidade, a princípio, às mudanças positivas ou negativas no valor do indicador.</p> <p><b>Interpretação:</b> corresponde ao nível de participação dos valores atribuídos à terceirização no orçamento público, podendo subsidiar comparações históricas ou entre entidades de mesma natureza, além da identificação de eventuais valores destoantes do padrão histórico em momentos específicos (mudanças de gestão, períodos eleitorais, momentos de mandatos etc.).</p>
----------------------------------	---	---

Fonte: O autor (2021), apoiado em Crepaldi e Crepaldi (2013) e Dias (2009).

Vale ressaltar que o Quadro 2 apresenta fórmulas de cálculo que buscam retratar tendências na gestão de recursos financeiros públicos com significados possivelmente diferentes, em contextos distintos – cabendo serem investigados (pelos usuários dos indicadores) os motivos que as fundamentam.

A título de ilustração, um aumento (pontual ou duradouro) nos dispêndios para contratação de serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação (Serviços de TIC PJ, na fórmula do Indicador de Terceirização) podem ter significados muito distintos em um estado com poucas décadas de criação (como o Tocantins) e um outro ente da Federação, que venha investindo fortemente na oferta digital de serviços públicos (Santa Catarina)<sup>14</sup>.

A partir da análise estatístico-descritiva da composição da folha de pagamento foi possível propor indicadores que sinalizem as diretrizes efetivas na gestão dos gastos com o funcionalismo público, especialmente, no tocante a identificar prováveis formas utilizadas

<sup>14</sup> <https://www.nsctotal.com.br/noticias/cidades-digitais-investem-em-inovacao-para-tornar-o-setor-publico-mais-eficiente>. Acesso em: 29 de junho de 2021.

pelos administradores públicos para driblar os limites com despesas de pessoal, estabelecidos na LRF.

Visando ao melhor entendimento das rubricas utilizadas no cálculo dos indicadores, segue Quadro 3 contendo as respectivas definições.

### Quadro 3 – Definições das Rubricas

08 – Outros Benefícios Assistenciais do Servidor ou do Militar	Despesas orçamentárias com benefícios assistenciais, inclusive auxílio-funeral devido à família do servidor ou do militar falecido na atividade, ou do aposentado, ou a terceiro que custear, comprovadamente, as despesas com o funeral do ex-servidor ou do ex-militar; auxílio-natalidade devido a servidora ou militar, por motivo de nascimento de filho, ou a cônjuge ou companheiro servidor público ou militar, quando a parturiente não for servidora; auxílio-creche ou assistência pré-escolar devido a dependente do servidor ou militar, conforme regulamento; e assistência à saúde.
14 – Diárias – Civil	Despesas orçamentárias com cobertura de alimentação, pousada e locomoção urbana, do servidor público estatutário ou celetista que se desloca de sua sede em objeto de serviço, em caráter eventual ou transitório, entendido como sede o Município onde a repartição estiver instalada e onde o servidor tiver exercício em caráter permanente.
15 – Diárias – Militar	Despesas orçamentárias decorrentes do deslocamento do militar da sede de sua unidade por motivo de serviço, destinadas à indenização das despesas de alimentação e pousada.
35 – Serviços de Consultoria	Despesas orçamentárias decorrentes de contratos com pessoas físicas ou jurídicas, prestadoras de serviços nas áreas de consultorias técnicas ou auditorias financeiras ou jurídicas, ou assemelhadas.
36 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física	Despesas orçamentárias decorrentes de serviços prestados por pessoa física pagos diretamente a esta e não enquadrados nos elementos de despesa específicos, tais como: remuneração de serviços de natureza eventual, prestado por pessoa física sem vínculo empregatício; estagiários, monitores diretamente contratados; gratificação por encargo de curso ou de concurso; diárias a colaboradores eventuais; locação de imóveis; salário de internos nas penitenciárias; e outras despesas pagas diretamente à pessoa física.
37 – Locação de Mão de Obra	Despesas orçamentárias com prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, tais como limpeza e higiene, vigilância ostensiva e outros, nos casos em que o contrato especifique o quantitativo físico do pessoal a ser utilizado.

39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	Despesas orçamentárias decorrentes da prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, exceto as relativas aos Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC, tais como: assinaturas de jornais e periódicos; tarifas de energia elétrica, gás, água e esgoto; serviços de comunicação (telex, correios, telefonia fixa e móvel, que não integrem pacote de comunicação de dados); fretes e carretos; locação de imóveis (inclusive despesas de condomínio e tributos à conta do locatário, quando previstos no contrato de locação); locação de equipamentos e materiais permanentes; conservação e adaptação de bens imóveis; seguros em geral (exceto os decorrentes de obrigação patronal); serviços de asseio e higiene; serviços de divulgação, impressão, encadernação e emolduramento; serviços funerários; despesas com congressos, simpósios, conferências ou exposições; vale-refeição; auxílio-creche (exclusive a indenização a servidor); e outros congêneres, bem como os encargos resultantes do pagamento com atraso de obrigações não tributárias.
40 – Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação - Pessoa Jurídica	Despesas orçamentárias decorrentes da prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos e entidades da Administração Pública, relacionadas à Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC, não classificadas em outros elementos de despesa, tais como: locação de equipamentos e softwares, desenvolvimento e manutenção de software, hospedagens de sistemas, comunicação de dados, serviços de telefonia fixa e móvel, quando integrarem pacote de comunicação de dados, suporte a usuários de TIC, suporte de infraestrutura de TIC, serviços técnicos profissionais de TIC, manutenção e conservação de equipamentos de TIC, digitalização, outsourcing de impressão e serviços relacionados a computação em nuvem, treinamento e capacitação em TIC, tratamento de dados, conteúdo de web; e outros congêneres.
46 – Auxílio-Alimentação	Despesas orçamentárias com auxílio-alimentação pagas em forma de pecúnia, de bilhete ou de cartão magnético, diretamente aos militares, servidores, estagiários ou empregados da Administração Pública direta e indireta.
48 – Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas	Despesas orçamentárias com a concessão de auxílio financeiro diretamente a pessoas físicas, sob as mais diversas modalidades, tais como ajuda ou apoio financeiro e subsídio ou complementação na aquisição de bens, não classificados explícita ou implicitamente em outros elementos de despesa, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar nº 101/2000.
49 – Auxílio-Transporte	Despesas orçamentárias com auxílio-transporte pagas em forma de pecúnia, de bilhete ou de cartão magnético, diretamente aos militares,



	servidores, estagiários ou empregados da Administração Pública direta e indireta, destinado ao custeio parcial das despesas realizadas com transporte coletivo municipal, intermunicipal ou interestadual nos deslocamentos de suas residências para os locais de trabalho e vice-versa, ou trabalho-trabalho nos casos de acumulação lícita de cargos ou empregos.
--	---

Fonte: MCASP (2018)

#### 4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Inicialmente, esclarecemos que o Poder Legislativo, representado pela Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco – ALEPE, não disponibiliza de forma individual a remuneração de seus servidores, assim como fazem os Poderes Executivo e Judiciário. Lançando mão da LAI, foram solicitados dados remuneratórios de forma que atendessem os objetivos desta pesquisa. Inicialmente, tal requisição foi protocolada em 29/11/2021<sup>15</sup> e devido ao não atendimento no tempo previsto na legislação, nem mesmo sendo apresentada justificativa para não cumprir, foi impetrado um segundo pedido em 23/02/2022<sup>16</sup>. Até o momento, contudo, também não houve retorno<sup>17</sup>.

Como o direito não socorre aos que dormem, o Ministério Público de Pernambuco – MPPE, foi acionado visando tomar as medidas legais cabíveis. Num primeiro momento, segundo consta no Anexo A, o MPPE entendeu que o noticiante não fundamentou os fatos de forma satisfatória e arquivou a denúncia – apesar de não se concordar com o nobre *Parquet*, posto que, o acesso à justiça deve ser facilitado para qualquer cidadão, conhecedor ou não da linguagem jurídica; além disso, os fatos foram narrados nas duas solicitações enviadas à Alepe, as quais poderiam facilmente serem consultadas pelos promotores

Superado isso, coube entrar com recurso da mencionada decisão do MPPE, o qual em razão das novas informações acrescentadas, reconsiderou o arquivamento e determinou o prosseguimento da denúncia, consoante o Anexo B. É válido recomendar uma leitura atenta aos dois anexos citados, tendo em vista recentes alterações na Lei de Improbidade Administrativa, as quais facilitam o descumprimento dos mandamentos da LAI. Não obstante, nos documentos

<sup>15</sup> Primeiro protocolo: P000-1P7D-Y3U6.

<sup>16</sup> Segundo protocolo: J3PQ-FF82-YS75

<sup>17</sup> Link para acompanhar as solicitações: <https://www.alepe.pe.gov.br/transparencia-sic-acompanhamento/>

anexados é perceptível que o MPPE segue essas novas orientações, tornando a atuação dessa instituição fragilizada. Por fim, conforme o Anexo C, o MPPE decidiu pelo arquivamento da denúncia de fato, reiterando os mesmos argumentos da negativa inicial, desse modo seguimos sem os dados dos servidores da Alepe. Com isso, passamos a analisar os dados apenas dos poderes executivo e judiciário.

#### **4.1 Remuneração dos servidores no Poder Executivo**

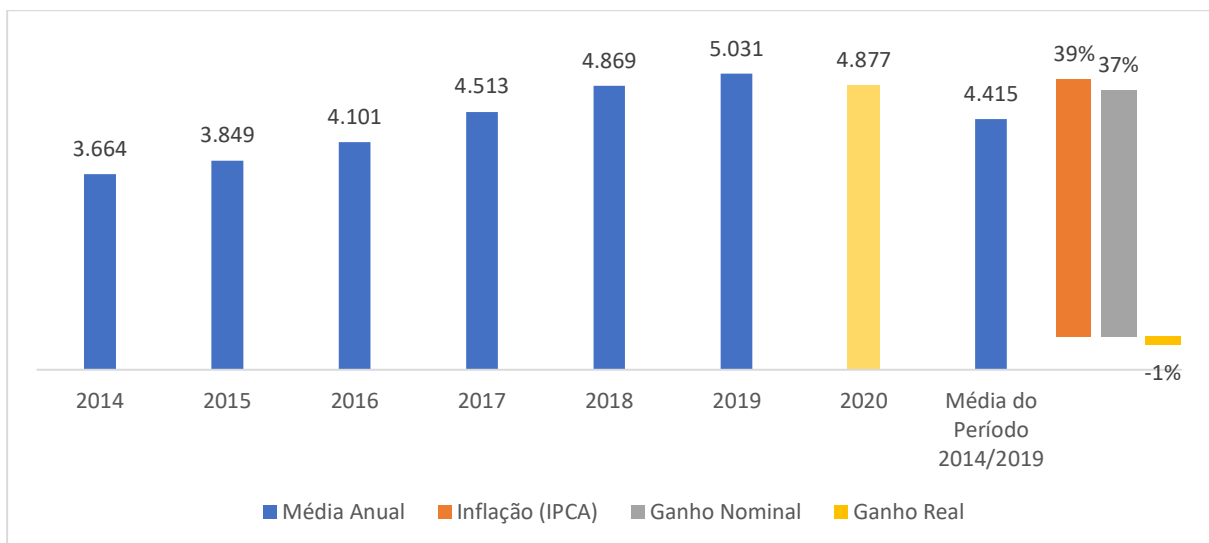
##### **4.1.1 Perfil, padrão remuneratório e comparações para contextualização**

Um olhar minucioso sobre o padrão remuneratório dos servidores revela que desde 2014 até 2019, considerando a média, todos os anos nesse intervalo foram de aumentos sucessivos dos valores (Gráfico 3). Mesmo no período da crise 2014 a 2017, os servidores obtiveram aumentos remuneratórios, mostrando, assim, que até em momentos de crise não houve decesso na remuneração. Isso corrobora com os argumentos de o quão está relativamente protegido o funcionalismo público, pois mesmo em momentos de recessão econômica, eles não estão sujeitos a exonerações nem a reduções salariais, diferentemente do que ocorre com os empregados das empresas privadas.

Ao contrapor o executivo estadual com o federal e o municipal, encontram-se diferenças significativas. O estudo de Lopez e Guedes (2020) identificou que a remuneração média para o executivo federal foi de R\$ 8,5 mil em 2017 e para o executivo municipal (médio), também para o mesmo ano, R\$ 2,8 mil. Por seu turno, o resultado encontrado para os executivos estaduais por esses autores está muito próximo ao calculado por esta pesquisa para o poder executivo do Estado de Pernambuco. Enquanto eles encontram para 2017, a média de R\$ 4,6 mil, aqui, encontramos R\$ 4,5 mil, aproximadamente.

Se analisarmos pelo lado do ganho real, constata-se pelo Gráfico 7 que descontada a inflação do período 2014 a 2019, as remunerações dos servidores tiveram desvalorização de -1%, isto é, na prática, não houve ganho real, mas sim uma quase manutenção do poder de compra das remunerações. De forma oposta, o rendimento médio real conforme divulgado pelo IBGE (2021) para o Estado de Pernambuco, por meio da PNAD Contínua, usando o mesmo período, considerando todas as fontes, decresceu -15%. Isso mostra a capacidade que os servidores públicos possuem em manter seu poder aquisitivo em relação aos demais trabalhadores.

**Gráfico 3 - Evolução das Remunerações do Executivo Estadual (R\$)**



Fonte: O autor (2021), com base em dados extraídos do Portal da Transparência

Para efeitos de comparação, ainda segundo os autores Lopez e Guedes (2020), a média para o setor privado no ano de 2017 foi de R\$ 2,4 mil, isto é, aproximadamente metade do valor médio recebido por servidores do executivo estadual. Esse valor vai ao encontro do calculado pela pesquisa do IBGE citada anteriormente, a qual chegou ao valor de R\$ 2.234. Além disso, a média aferida para o período analisado, conforme pode-se ver no Gráfico 3, foi de R\$ 4.415 para o poder executivo pernambucano, a qual quando deflacionada pela inflação do período corresponde a R\$ 3.176. Consoante à PNAD mencionada, 95% dos brasileiros possuem renda inferior a R\$ 3.448 em 2019. Em contraponto e de acordo com a pesquisa do IBGE em questão, o rendimento médio real do trabalhador brasileiro do setor privado no intervalo 2014 a 2019, foi de R\$ 2.265. Isso demonstra que a desigualdade existente entre os setores públicos e privados representa um prêmio de 40%. Ademais, ao se considerar apenas o ano de 2019, a média nacional do rendimento real dos empregados do setor privado foi de R\$ 2.292, ao passo que para Pernambuco foi de R\$ 1.603, e nesta pesquisa, encontrou-se o valor de R\$ 5.031 (média das remunerações recebidas por servidores públicos estaduais). Com base nesses

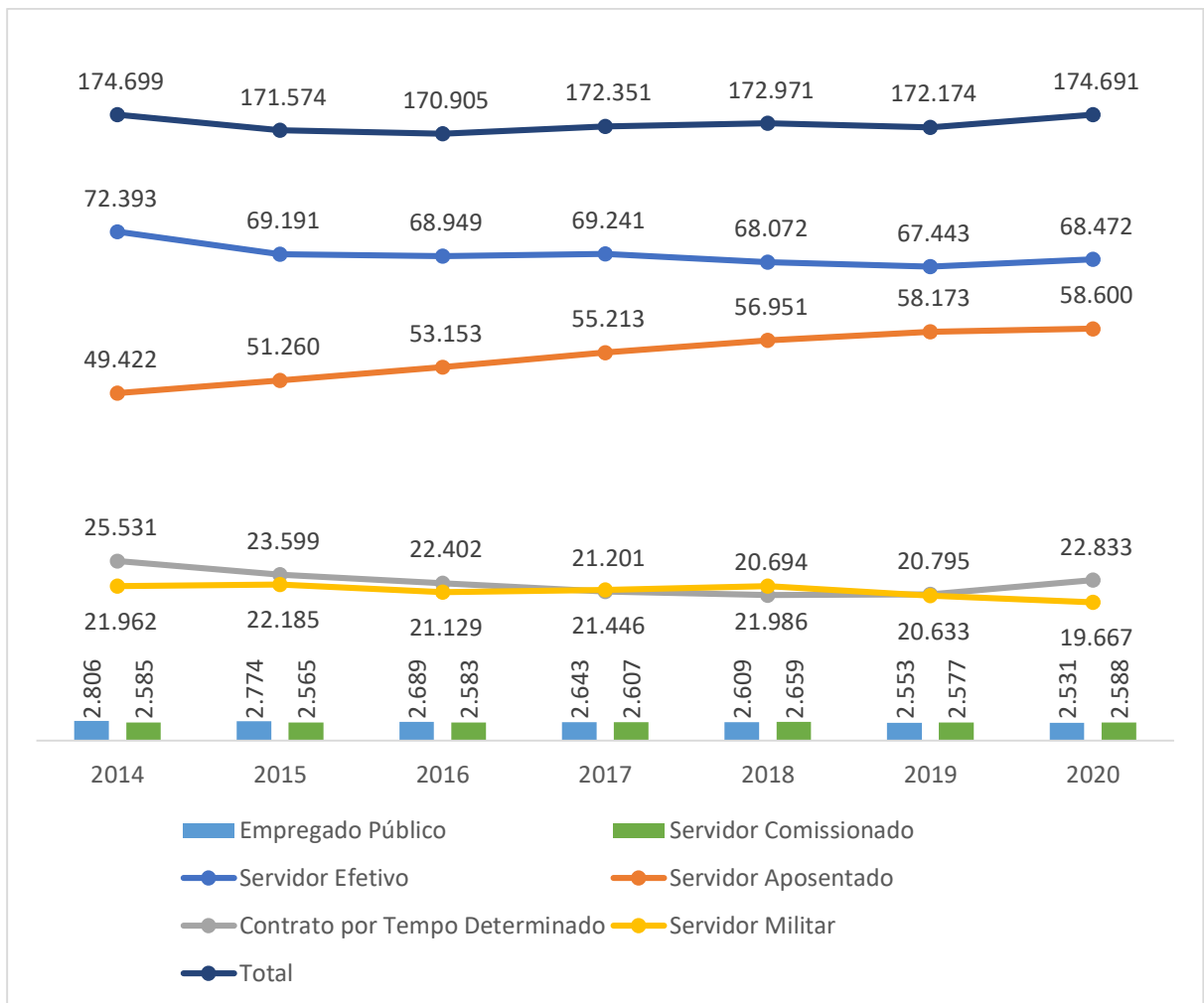
valores, os prêmios em relação aos trabalhadores do setor privado são, respectivamente, 120% e 214%.

#### 4.1.2 Quantitativo de servidores por categoria funcional

Com base no Gráfico 4, nota-se que, de acordo com as diferentes categorias funcionais, os quantitativos de servidores apresentaram comportamentos distintos ao longo do período analisado. As categorias Empregado Público (também denominados de celetistas) e Servidor Comissionado permaneceram com a quantidade de vínculos relativamente estável. Uma possível explicação para a contratação de celetistas ter sido preterida está em que, após a Constituição de 1988, as demais categorias passaram a ter flexibilidade para demissões (no caso dos Contratos por Tempo Determinado e Comissionados) e/ou limite de idade para permanecer em atividade (aposentadoria compulsória, atualmente em 75 anos), características que os celetistas não possuem.

No que diz respeito à categoria Servidor Militar, apesar das variações positivas no decorrer dos anos, o efetivo militar terminou o ano de 2019 abaixo do valor inicial da série. Se em 2014 Pernambuco possuía um efetivo de 21.962 mil policiais para uma população de 9,278 milhões, em 2019, com 9,557 milhões de habitantes, existiam 20.633 mil servidores militares. Isto é, se por um lado, a população aumentou 3% de 2014 para 2019, por outro, o quantitativo de militares caiu 6%.

Gráfico 4 - Quantitativo de Servidores



Fonte: O autor (2021), com base em dados extraídos do Portal da Transparência

Quanto às categorias Servidor Efetivo e Contrato por Tempo Determinado (CTD), elas possuem um ponto em comum: de 2019 para 2020, não por acaso, tiveram aumento no quantitativo em decorrência de o serviço público na pandemia da Covid-19 demandar mais profissionais, especialmente na área de saúde, como enfermeiros e médicos. Não obstante, as magnitudes dos aumentos foram contrastantes: ao passo em que o número de servidores efetivos aumentou em 2%, as contratações de servidores temporários aumentaram em 10%.

Expandindo a análise especificamente para a categoria dos temporários, segundo o TCE (2020, p. 47), no ano de 2018, o maior número de CTDs estavam centralizados na Secretaria de Educação, o qual equivalia a 74,6% do total de contratados pelo Executivo. Esse percentual passa a ser ainda mais elevado ao se comparar apenas os cargos de professores temporários com os de professores efetivos, atingindo assim 80,71%.

Inclusive, a corte de contas (TCE, 2020, p. 299) destaca:

A grande quantidade de professores contratados por tempo determinado – CTD, contraria a Lei Federal nº 8.745/1993, §. 2º, do art. 2º, que limita o total de CTD a 20% do total de professores efetivos em exercício e a Lei Estadual nº 14.547/2011, que condiciona as contratações temporárias de professor substituto, professor visitante, admissão de professor e pesquisador estrangeiro, dentre outros, (art. 2º, III e IV) às necessidades de excepcional interesse público, sendo essencial que o serviço a ser prestado apresente o caráter de temporariedade.

Isto é, há evidências de que o poder executivo estaria descumprindo tanto a característica temporária das contratações por tempo determinado para atender excepcional interesse público, conforme preconiza a CF/88 (art. 37, IX), visto que essas estão apresentando traços permanentes, como violando o instituto do concurso público, o qual deve ser utilizado para contratação de servidores para desempenhar funções constantes e essenciais do estado, como a educação.

Estendendo a observação do Gráfico 4 para o Servidor Efetivo, vê-se em 2017 reversão na tendência de decréscimo iniciada a partir de 2014, e que, nos anos seguintes, voltou à tendência de queda, com interrupção em 2020. É provável que esse avanço ocorrido em 2020 se prolongue para 2021, ou pelo menos não reduza, tendo em vista ainda a permanência da pandemia.

Quase todas as categorias até este momento discutidas estão em menor quantidade de servidores no final (2019) da série em relação ao início (2014), em contrapartida, a categoria de Servidor Aposentado demonstrou aumento contínuo ano a ano. Desde a inauguração da série até o final, houve um incremento de 18% de servidores aposentados. A situação de aumentos gradativos do número de aposentadorias, sem necessariamente ter reposição de servidores ativos, tende a ocasionar déficits no regime próprio de previdência. A título de exemplo, segundo o TCE (2020), o sistema previdenciário pernambucano apresentou resultado previdenciário negativo de R\$ 3,039 bilhões em 2019, esse valor equivale a 11,99% da RCL estadual. Ainda segundo a corte de contas, o número de aposentadorias, 16.498 programadas para 2020, só não é maior devido à existência do benefício intitulado Abono de Permanência<sup>18</sup>, dado que em razão deste, esse quantitativo é reduzido em torno de 70 a 75%.

---

<sup>18</sup> O servidor cumpre todos os requisitos para obter a aposentadoria, porém opta por continuar em atividade em troca de receber um abono mensal igual ao desconto previdenciário.

#### 4.1.3 Padrão remuneratório por cargo

Costumeiramente, as mais diversas carreiras do funcionalismo reivindicam melhorias salariais. No entanto, nem todas conseguem reajustes, que, por sua vez, variam entre diferentes categorias. Conforme exposto em seção anterior desta pesquisa, as diferenças salariais são justificadas por variáveis como capacidade de negociação, potencial de aparelhamento e proximidade dos tomadores de decisão. Cabe lembrar também, que os últimos 10 anos abarcam duas grandiosas crises: a crise da Nova Matriz Econômica (2014 a 2017) e a Pandemia da Covid-19 (2020). Ou seja, diante dessas recessões houve perda de renda e empregos para a ampla maioria da população.

Com base nas circunstâncias que foram expostas, construiu-se o Gráfico 5 para melhor entendimento do comportamento das remunerações dos servidores, adotando como parâmetros quais servidores ativos ocupavam cargos efetivos e recebiam, em média, R\$ 10.000,00 mensais em 2019, excluindo os cargos efetivos que possuíssem menos de 6 servidores efetivos em dezembro/2019, para dessa forma eliminar possíveis cargos em extinção ou aqueles com demanda judicial. À vista disso, foi possível identificar os servidores com as maiores remunerações e seus respectivos percentuais de ganhos salariais, tomando como referência 2019 vis-à-vis 2014, os quais, naturalmente, observa-se que, em certa medida, dispuseram do poder da categoria para conseguir aumentos salariais. Em certos aspectos, pode-se considerar tais categorias como a elite do funcionalismo público do Poder Executivo estadual. Assim, constata-se, que apenas 19 cargos detinham – e muito provavelmente continuam a deter no presente momento – tal status.

Posto isso, apenas servidores ocupantes de 9 cargos auferiram ganho real nos 6 anos (2014-2019) analisados. Embora seja verdade que a remuneração dos 10 cargos que completam a lista abaixo vem sendo corroída pela inflação, ainda assim, seus rendimentos continuam elevados face tanto ao rendimento médio real do pernambucano quanto do brasileiro, os quais, em 2019, foram de R\$ 1.917 e 2.292, respectivamente. Para termos noção dessa disparidade, o ocupante do cargo de Auditor Fiscal, ganha aproximadamente 20 vezes frente ao pernambucano e 17 vezes em relação ao brasileiro.

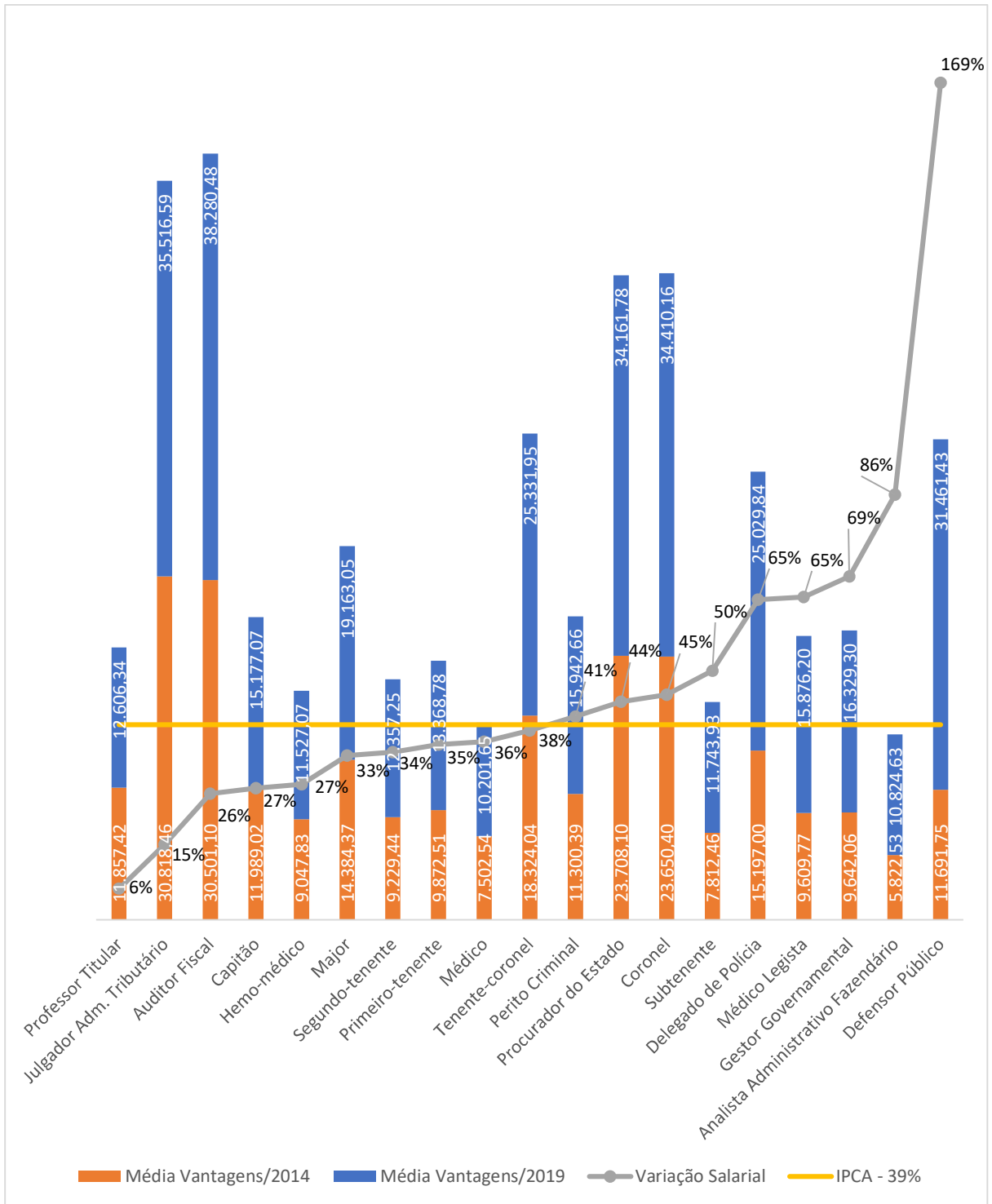
De forma agrupada, pode-se visualizar na Tabela 2, os cargos com os maiores aumentos salariais.

#### **Tabela 2 - Cargos com as Maiores Remunerações por Área de Atuação**

Área	Quantitativo	Cargos
Segurança Pública	10	Coronel, Tenente Coronel, Major, Capitão, Primeiro-tenente, Segundo-tenente, Subtenente, Médico Legista, Delegado de Polícia e Perito Criminal
Fiscal	3	Julgador Administrativo Tributário, Auditor Fiscal e Analista Administrativo Fazendário
Saúde	2	Médico e Hemo-médico
Educação	1	Professor Titular
Gestão	1	Gestor Governamental
Defensoria Pública	1	Defensor Público
Procuradoria Geral do Estado	1	Procurador



**Gráfico 5 - Maiores Remunerações por Cargo do Poder Executivo (R\$)**



Fonte: O autor (2021), com base em dados extraídos do Portal da Transparência

Além de tudo isso, é importante notar que os acréscimos remuneratórios só não foram maiores para cargos como Auditor Fiscal, Julgador Administrativo Tributário, Procurador,

Defensor e Coronel, que alcançam rendimentos próximo ao teto do funcionalismo público<sup>19</sup>, por causa da decisão política de reajustá-lo abaixo da inflação, refreando, assim, o aumento dos supersalários e, conseqüentemente, evitando o efeito-cascata. Colocando em números, em janeiro de 2014, o subsídio dos ministros do supremo era R\$ 29.462,25, o qual chegou a R\$ 39.293,32, em dezembro de 2019. Caso fosse corrigido pela inflação do período (39%), o valor do teto constitucional ao final do período seria de R\$ 40.953.

## **4.2 Remuneração dos servidores no Poder Judiciário**

### **4.2.1 Perfil e padrão remuneratório**

Está sendo habitual a mídia divulgar<sup>20 21</sup> que os servidores do Poder Judiciário, em todos as esferas, auferem remunerações elevadas tanto em relação ao setor privado quanto aos demais poderes, notadamente, o Executivo. Considerando o Gráfico 6, constata-se, até mesmo visualmente, que tal discrepância entre as remunerações é factual. Para ilustrar, em 2019 a média remuneratória dos servidores do judiciário pernambucano era de R\$ 16.125, enquanto do executivo era de R\$ 5.031 (Gráfico 3) – aproximadamente um terço.

Nota-se com base no Gráfico 6 um aumento nominal de 54%, isso equivale a quase 11% de incremento anual. Considerando para o mesmo período a inflação de 39%, o ganho real foi de 11%. A remuneração dos servidores do judiciário pernambucano obteve crescimento real muito superior ao Poder Executivo, uma vez que para este não houve ganho real, pelo contrário, houve perda real de -1%.

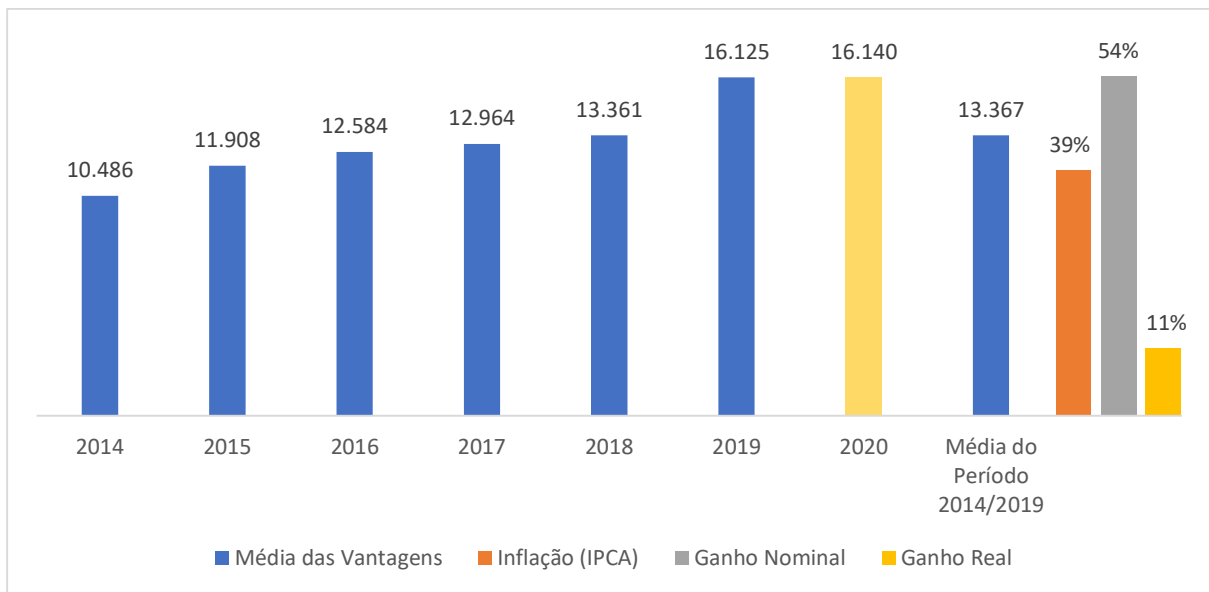
Os pesquisadores Lopez e Guedes (2018) apuraram os valores para o Poder Judiciário estadual de todos os entes e obtiveram, para 2016, a média de R\$ 12.000 – valor esse muito próximo ao encontrado no presente estudo, que foi de R\$ 12.584. A remuneração média variou substancialmente: subiu de R\$ 10.486, em 2010, para 16.125, em 2019.

---

<sup>19</sup> Equivale ao subsídio dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), no caso dos Procuradores. E para as os demais cargos, ao subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo.

<sup>20</sup> <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,media-salarial-no-judiciario-chega-a-ser-o-dobro-da-registrada-no-executivo,70003720580>

<sup>21</sup> <https://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2021-10-02/supersalarios-judiciario-custam-12-bilhoes-ao-pais.html>

**Gráfico 6 - Evolução das Remunerações do Judiciário Estadual (R\$)**

Fonte: O autor (2021), com base em dados extraídos do Portal da Transparência

Conforme citado em seção anterior, o Banco Mundial (2019) realizou um estudo para analisar a eficiência e equidade do gasto público no Brasil e evidenciou que os salários dos servidores públicos são muito superiores comparados aos do setor privado, notadamente nos poderes judiciário e legislativo. Os profissionais jurídicos desses poderes recebem remuneração inicial três vezes superior aos que recebem os advogados na iniciativa privada. A análise ainda aponta que apesar do poder judiciário, particularmente, possuir relativamente poucos servidores, há um prêmio salarial alto.

Por seu turno, Da Ros (2015), realizou uma análise comparativa sobre o custo da Justiça no Brasil e em outros países; os dados mostraram valores proporcionalmente muito elevados em relação a nações como Espanha, Argentina, Estados Unidos, Inglaterra, Itália, Colômbia, Chile, Portugal, Alemanha, Venezuela. Para ilustrar, dos países que o pesquisador investigou, o que possuía maior despesa com o poder judiciário era a Venezuela com 0,34% do PIB, enquanto o Brasil despendia 1,30% e a Espanha, com a menor despesa, 0,12%. Desse total gasto, 89% são destinados ao pagamento de pessoal, enquanto a média das nações europeias corresponde a 70%.

O pesquisador ainda traz um dado que chama a atenção: o orçamento do Poder Judiciário brasileiro, em todas as suas especialidades e instâncias, é comparável ao do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; este montante, por sua vez, é superior ao PIB de doze estados brasileiros, individualmente: 6 da Região Nordeste - Maranhão, Rio Grande do

Norte, Paraíba, Alagoas, Piauí e Sergipe; 5 da Região Norte - Rondônia, Tocantins, Amapá, Acre e Roraima e um da Região Sul – Mato Grosso do Sul.

#### 4.2.2 Padrão remuneratório por cargo

Diferentemente do Poder Executivo, que possui vários cargos efetivos, a ponto de ser considerado prejudicial à estrutura administrativa, o Poder Judiciário se apresenta com poucas carreiras, as quais pode-se visualizar no Gráfico 7. Esse poder, conforme à Constituição Federal, goza de autonomia administrativa e financeira para elaborar sua proposta orçamentária, em sintonia com os limites estabelecidos legalmente, prover os cargos dos magistrados e demais cargos essenciais à gestão da justiça etc. Também decorre dessa independência, a prerrogativa dos magistrados fixarem seus respectivos vencimentos.

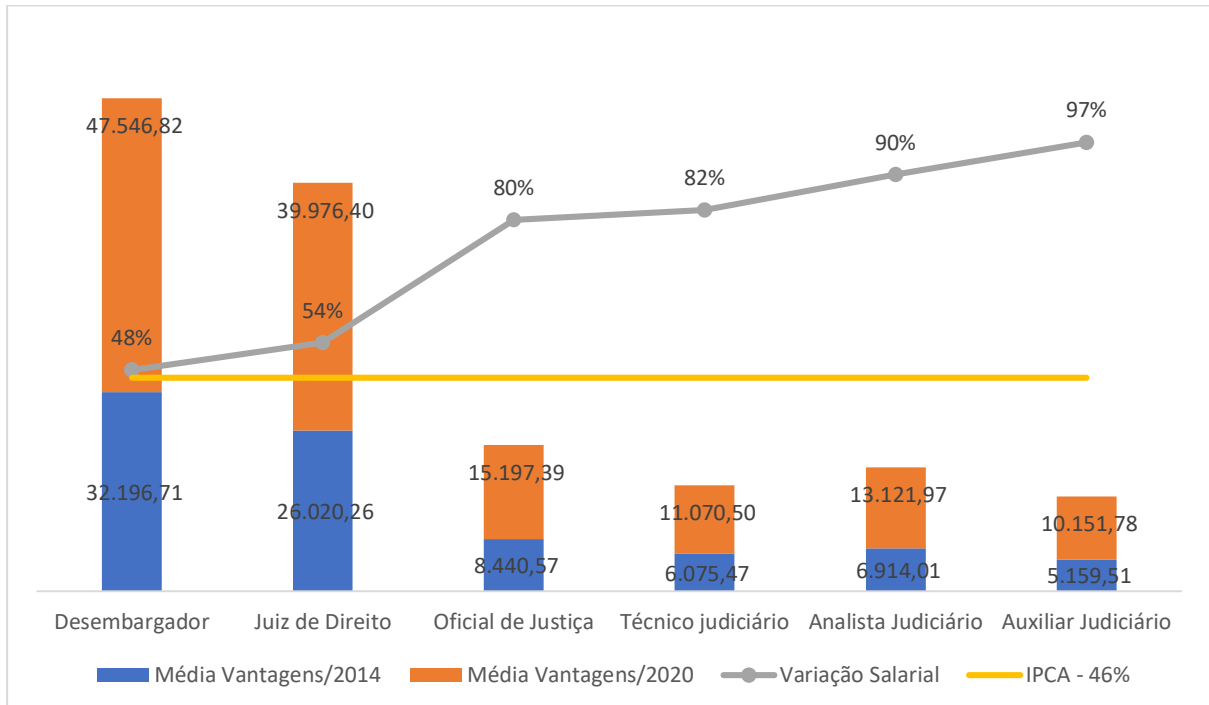
As altas remunerações do Poder Judiciário são reflexo desse poder de autogoverno combinado com o juscorporativismo<sup>22</sup>; de acordo com Carvalho (2017), o tema é debatido e questionado desde o processo Constituinte de 1987. Segundo o autor, a falta de transparência sobre as remunerações dos magistrados, que esconde várias parcelas de recursos pagos cumulativamente aos seus vencimentos, associada aos privilégios funcionais, incluindo tributários (não incide imposto de renda sobre verbas indenizatórias), impede a sociedade de saber quanto efetivamente recebe um magistrado.

Observa-se pelo Gráfico 7<sup>23</sup>, que mesmo sem incluir as rubricas indenizatórias (conhecidas também como “penduricalhos”), as remunerações dos Desembargadores e Juízes de Direito superam o subsídio dos ministros do STF (teto do funcionalismo público), dado que em 2020, o teto era de 39.293,32. De tal modo que só não foram mais altas, em razão do reajuste do teto não ter acompanhado a inflação e, por consequência, evitando o efeito cascata. Isso também é um dos motivos que explicam os aumentos nas remunerações desses cargos não terem sido superiores à inflação do período.

---

<sup>22</sup> O termo é utilizado por Carvalho (2017) no sentido de mobilização corporativa da magistratura na defesa de seus interesses.

<sup>23</sup> Para elaborar o Gráfico 7, adotou-se o ano de 2020 como base de comparação em vez do ano de 2019, pois devido ao pagamento de férias acumuladas, conforme pode-se conferir na notícia a seguir, os rendimentos dos magistrados aumentaram substancialmente, prejudicando, assim, a utilização do ano de 2019 como referência. <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/politica/2019/12/remuneracao-a-juiza-do-tj-pe-chega-a-mais-de-r-1-milhao-em-novembro.html>

**Gráfico 7 - Maiores Remunerações por Cargo do Poder Judiciário (R\$)**

Fonte: O autor (2021), com base em dados extraídos do Portal da Transparência

Depreende-se do gráfico em questão que todos os cargos alcançaram ganho real. Não obstante, os cargos de Auxiliar Judiciário, Analista Judiciário, Técnico Judiciário e Oficial de Justiça obtiveram aumentos nominais de 97%, 90%, 82% e 80%, respectivamente. Ao mesmo tempo que os cargos de Juiz de Direito e Desembargador lograram 54% e 48%, nessa ordem. Ao confrontarmos os cargos do Poder Executivo com os do Poder Judiciário, deduz-se que a desigualdade dentro desse poder é menor, pois mesmo as remunerações das carreiras da base são elevadas, a exemplo dos cargos de Auxiliar e Técnico Judiciário que auferem remunerações superiores em comparação aos cargos com o mesmo nível de formação do executivo, porém são próximas entre si.

### 4.3 Análise comparativa

#### 4.3.1 Análise relativa

Um dos temas quando se debate gasto com funcionalismo público é sobre o hiato salarial público-privado, assunto esse que, inclusive, também fora abordado nesta pesquisa em seções anteriores. Inobstante, a literatura, de forma mais singular, incluiu também nas discussões o

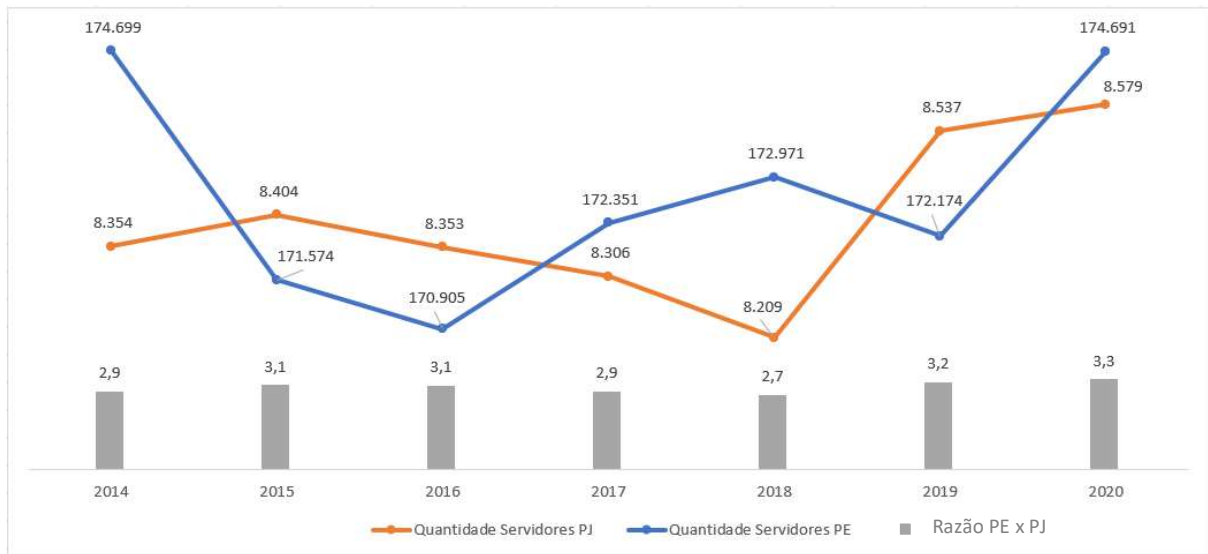
diferencial salarial existente entre entes subnacionais e, da mesma forma, o prêmio remuneratório entre os poderes.

O Gráfico 8 apresenta essa diferença salarial para os Poderes Executivo e Judiciário do estado pernambucano. O menor prêmio salarial ocorreu em 2018, com razão vantajosa para o judiciário de 2,7 vezes. De forma a compensar, nos anos seguintes, 2019 e 2020, essa razão atingiu 3,2 e 3,3 vezes, nessa ordem. De forma contracíclica, nos anos 2015 e 2016, dois anos de crise, foi o segundo biênio com maior razão salarial favorável ao judiciário. Logo nos anos seguintes foi possível sentir os efeitos da crise, dado que nos 2015 e 2016, a relação caiu para 2,9 e 2,7 vezes. Muito dessa queda poderia ser explicada, a princípio, pela profunda recessão que o país registrou nesse período. Como consequência da crise 2014-2017, o PIB<sup>24</sup> retraiu 3,5% em 2015 e 3,3% em 2016. Nos anos que se seguem, essa desigualdade salarial atinge novamente a proporção superior a 3 vezes, sendo 3,2 em 2019 e 3,3 em 2020. Dessarte, o prêmio salarial no período variou em torno 2 a 3 vezes a favor do Poder Judiciário.

Por esse motivo, Ros (2015) já alertava que a balança orçamentária estava pendendo demasiadamente para o lado do judiciário, pois, quase não se registra intenção dos tribunais de restringirem seus gastos. Ele ainda sugere que, num cenário no qual o país tem que encarar difíceis escolhas para manter seu equilíbrio fiscal e investir em programas sociais, os tribunais passem a conter suas próprias despesas, antes que os demais poderes ou até mesmo a própria população se mobilizem para fazê-lo, sob pena de perderem sua autonomia e prestígio perante a sociedade.

---

<sup>24</sup> [https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=series-historicas&utm\\_source=landing&utm\\_medium=explica&utm\\_campaign=pib#evolucao-taxa](https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=pib#evolucao-taxa)

**Gráfico 8 - Razão Salarial e Quantitativo de Servidores**

Fonte: O autor (2021), com base em dados extraídos do Portal da Transparência

Para complementar a análise, percebe-se que repetidamente a imprensa destaca tendências relativas ao gasto com funcionalismo público, retratando-o como uma despesa a ser diminuída em todos as esferas e poderes. No entanto, o estudo do Banco Mundial (2019), já abordado nessa pesquisa anteriormente, aponta que não há uma quantidade excessiva de servidores no Brasil. O que vimos, segundo Lopez e Guedes (2020), foi um aumento na última década no número de servidores municipais e estaduais, como consequência de uma maior oferta e expansão de serviços públicos, principalmente, nas áreas de saúde e educação. Porém, mesmo com esse crescimento no número de servidores, não se teria atingido um número preocupante – ou destoante das experiências internacionais, nesse aspecto.

Ao analisarmos pelo lado do executivo estadual e considerando que o estudo desses autores vai até 2016, percebe-se pelo Gráfico 8 que o maior quantitativo está em 2014 com 174.699. Nos anos posteriores, o executivo pernambucano seguiu em sentido contrário ao preconizado por esses autores, isto é, recuou e passou para o intervalo entre 171 e 172 mil servidores, voltando a aumentar somente em 2020, conforme já explanado, como exigência da pandemia.

No que tange ao judiciário estadual, pode-se verificar que, praticamente, não houve redução no período analisado, pois ficou variando entre 8.300 e 8.500 servidores. Porém, é interessante notar a inflexão que ocorre a partir de 2019 na direção de aumentar o quantitativo de servidores. Esse aumento na demanda por servidores na justiça brasileira, segundo Carvalho (2017), é uma das variáveis do diagnóstico que vem se repetindo desde o processo Constituinte

de 1987: sobrecarga de trabalho e morosidade da prestação jurisdicional, como sintoma da escassez de servidores técnicos e juizes. O consenso na época era que, com a constituição de 1988, esse quadro iria mudar; todavia, atualmente e corriqueiramente, é noticiada<sup>25 26</sup> a falta de servidores no judiciário como uma das razões para a lentidão da justiça.

#### 4.3.2 Análise por separatrizes

Dando um passo a mais, almejando interpretar melhor as características das remunerações, elaborou-se o Gráfico 9 evidenciando o grau de concentração remuneratória dos poderes por meio de medidas estatísticas. Para esse fim, investigou-se o ano de 2019.

Observando a distribuição intrapoderes das remunerações constata-se que a mediana (que representa o valor intermediário) do Poder Judiciário é maior que a do Poder Executivo - R\$ 11.788 contra R\$ 3.861, mais precisamente, em torno de 3 vezes maior. Lopez e Guedes (2018) identificaram para todos os poderes judiciários estaduais mediana por volta de R\$ 9 mil, valor abaixo do calculado nesta pesquisa – tendo em vista se tratar de momento anterior e a metodologia adotada ser diferente. Segundo eles, o Poder Judiciário apresenta a maior remuneração média mensal em relação aos demais poderes nos três níveis de governos.

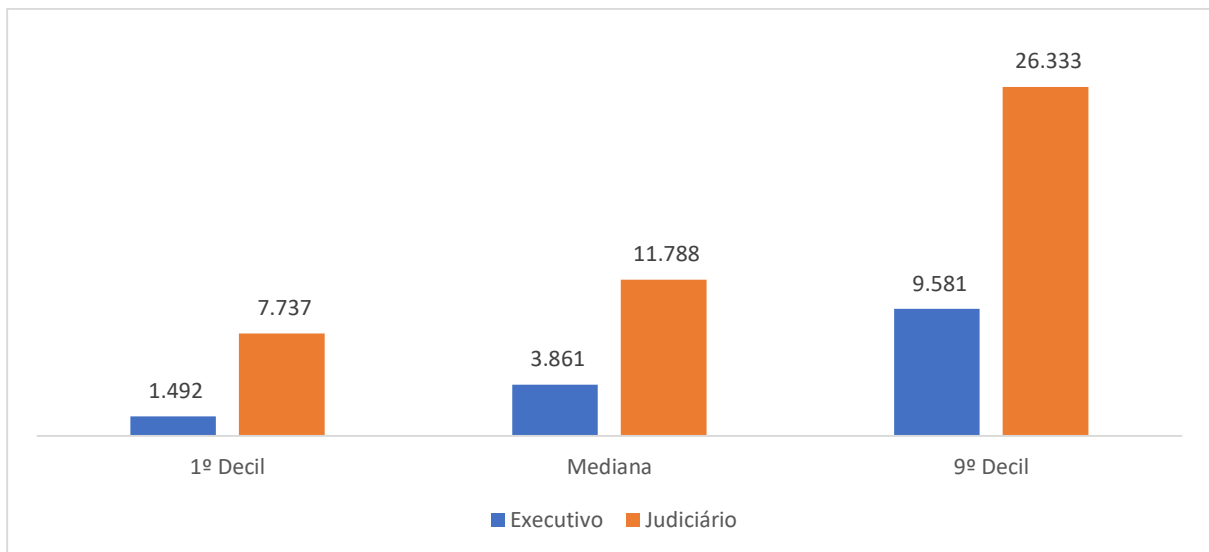
Todavia, quando se verifica o quantitativo de servidores que auferem remunerações menor ou igual a mediana, a concentração está em patamar semelhante, 51% para o executivo frente 57% do judiciário. Isso demonstra que não se deve pressupor a remuneração dos servidores públicos como algo homogêneo, posto que, mesmo dentro da administração pública, existem grandes disparidades salariais.

---

<sup>25</sup> <https://exame.com/brasil/por-que-a-justica-brasileira-e-lenta/>

<sup>26</sup> <https://www.conjur.com.br/2019-ago-28/processo-justica-federal-demora-anos-fase-execucao>



**Gráfico 9 - Remunerações dos Servidores (R\$)**

Fonte: O autor (2021), com base em dados extraídos do Portal da Transparência

O gráfico em análise também traz a distribuição das demais separatrizes dos dois poderes. Enquanto no primeiro decil estão as menores remunerações, no nono decil estão as maiores. Com base nos dados demonstrados, dentre os 172 mil vínculos aproximadamente do Executivo, 10% percebiam até R\$ 1.492, metade recebia no máximo R\$ 3.861 e 90% auferiam até R\$ 9.581. Pelo lado do Judiciário, o qual possuía em torno de 8.500 vínculos, um décimo recebia até R\$ 7.737; 50% auferiam até R\$ 11.788; e 90% percebiam até R\$ 26.333.

A comparação entre os dois poderes permite observar que a razão entre o primeiro e nono decil é de 6,4 vezes para o executivo e 3,4 vezes para o judiciário. Essa menor desigualdade para o judiciário fundamenta-se no fato de que até mesmo as remunerações da base são elevadas. Outra forma para perceber isso está em que os 10% (1º decil) com as remunerações mais baixas no Poder Judiciário recebem 418% a mais que a mesma faixa de servidores no Poder Executivo.

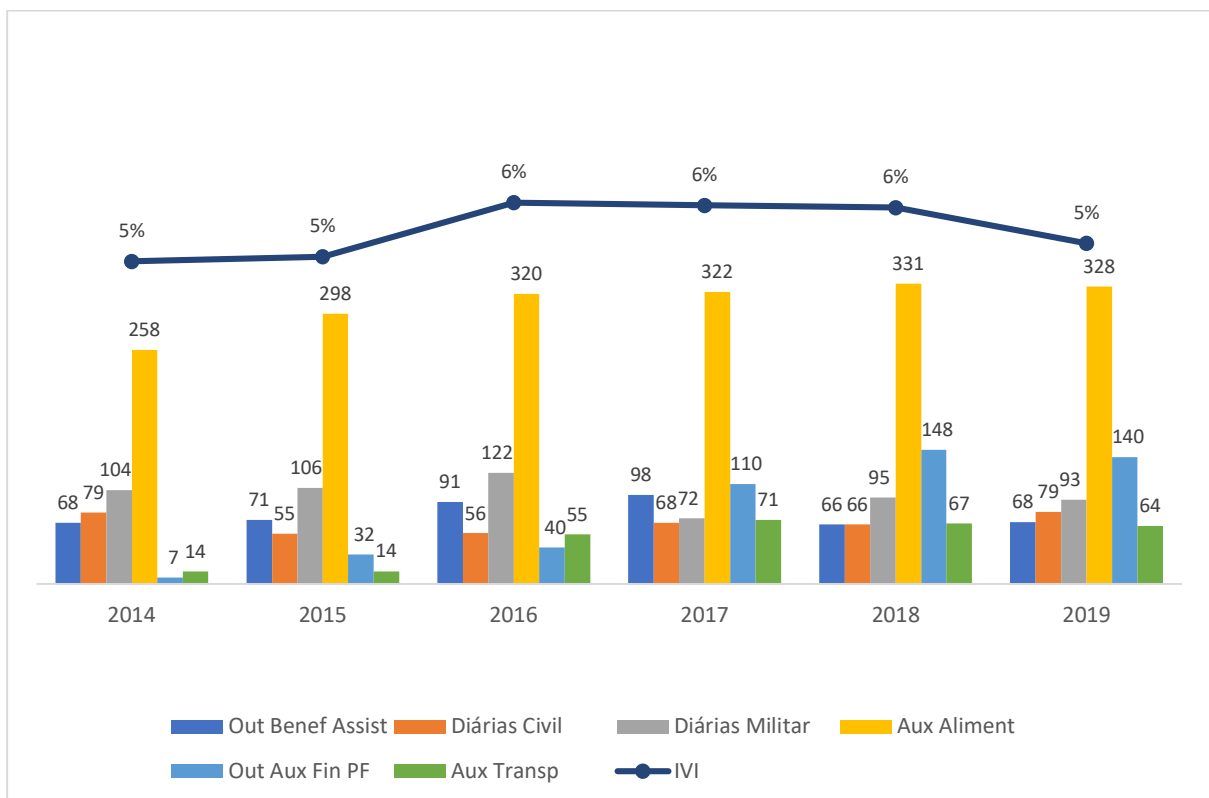
#### 4.4 Indicadores

No intuito de apresentar informações relevantes sobre as despesas com pessoal de forma simples, auxiliar na tomada de decisão e facilitar a comunicação entre seus múltiplos usuários, construiu-se os indicadores a seguir, conforme metodologia proposta em seção anterior.

Além do indicador representado no Gráfico 10 (IVI), também pode-se visualizar a evolução das rubricas indenizatórias que serviram de base para sua construção. De início, chama logo a atenção o crescimento da rubrica Auxílio Alimentação, a qual passou de R\$ 258

milhões em 2014 para R\$ 328 milhões em 2019. Apesar desse gasto não ter sido superior a inflação do período (01/2014 a 12/2019), pois esse valor inicial corrigido pelo IPCA corresponderia a algo em torno de R\$ 359 milhões, das verbas demonstradas no gráfico, essa foi a categoria de despesa que mais se aproximou de uma recomposição integral do poder de compra.

**Gráfico 10 - Indicador de Verbas Indenizatórias e Elementos da Despesa (milhões R\$)**



Fonte: O autor (2021), com base em dados extraídos do Portal da Transparência

O crescimento dessa parcela indenizatória, especificamente, sugere que o governo estadual poderia tê-la usado por dois motivos. Primeiro, vale rememorar que para fins de limites das despesas com pessoal previstos na LRF, essa e as demais rubricas apresentadas no Gráfico 3 não entram no cômputo. Segundo, dado o seu caráter alimentar, inclusive, apelidado jocosamente pelos servidores de “vale-coxinha”, devido a ser um valor insuficiente para uma refeição diária, o gestor público parece tentar remover essa imagem negativa ao mesmo tempo que sinaliza que está investindo para suprir as necessidades fisiológicas dos servidores.

Quanto ao gasto com Auxílio Transporte, apesar de ser um montante relativamente pequeno se comparado com a rubrica de alimentação, observou-se um crescimento expressivo

dado que o dispêndio se multiplicou por 4,5 vezes, partindo de R\$ 14 milhões em 2014 para R\$ 64 milhões em 2019. Uma característica deste benefício é favorecer, principalmente, os servidores (do Poder Executivo) que auferem baixos vencimentos, pois somente será concedido para aqueles cujo gasto com deslocamento seja superior a 6% do seu vencimento-base (PERNAMBUCO, 2007), e dessa forma, constitui-se uma importante política redistributiva de renda.

Não é incomum a divulgação de notícias sobre gastos indevidos ou exorbitantes com diárias para servidores públicos (CORREIO BRAZILIENSE, 2021; PORTAL G1, 2021; TCM BA, 2021). Pode-se constatar pelo Gráfico 10, que os anos de 2014, 2015 e 2016, foram os que tiveram os maiores gastos do período, ultrapassando os R\$ 100 milhões. Diante disso, cabe recordar 2014 foi ano pré-eleitoral, que por sua vez, o partido do ex-governador indicou Paulo Câmara com sucessor, atingindo a vitória.

No que concerne às rubricas Outros Benefícios Assistenciais do Servidor ou do Militar e Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas, demonstra-se que o legislador, em certa medida, não obedeceu ao Princípio da Especificação Orçamentária, posto que, por esse preceito, Giacomoni (2019) apregoa que qualquer receita ou despesa deve ser consignada no orçamento de forma pormenorizada, a ponto de conhecer no detalhe a origem dos recursos e sua destinação, o que não aconteceu com essas rubricas, dado que estas estão sendo demonstradas de forma global. O autor ainda complementa que esse é um dos princípios mais indispensáveis, pois assegura a prática partilhada de poder entre o governo e o parlamento (acrescento a sociedade também), dado que em tempos passados (século XIX), a Coroa era (e continua sendo junto com o parlamento) a mais entusiasta em aprovar dotações globais.

O MCASP (2018) esclarece o que pode compor cada um desses dois elementos da despesa, além disso, pode-se constatar que ou o manual permite abarcar várias despesas em uma só (código 08) ou deixa que o gestor inclua no código 48 tudo o que não tiver uma classificação específica, demonstrando, assim, a falta de detalhamento:

08 – Outros Benefícios Assistenciais do Servidor ou do Militar: Despesas orçamentárias com benefícios assistenciais, inclusive auxílio-funeral devido à família do servidor ou do militar falecido na atividade, ou do aposentado, ou a terceiro que custear, comprovadamente, as despesas com o funeral do ex-servidor ou do ex-militar; auxílio-natalidade devido a servidora ou militar, por motivo de nascimento de filho, ou a cônjuge ou companheiro servidor público ou militar, quando a parturiente não for servidora; auxílio-creche ou assistência pré-escolar devido a dependente do servidor ou militar, conforme regulamento; e assistência à saúde (MCASP, 2018, p. 86, grifo nosso).

48 – Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas: Despesas orçamentárias com a concessão de auxílio financeiro diretamente a pessoas físicas, sob as mais diversas

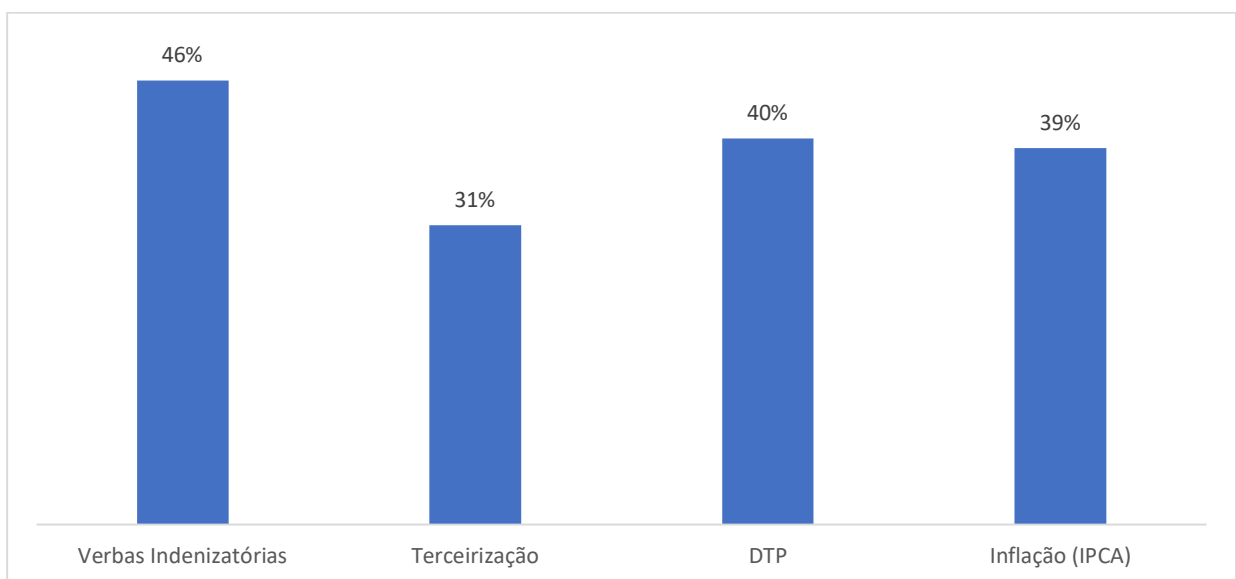
modalidades, tais como ajuda ou apoio financeiro e subsídio ou complementação na aquisição de bens, não classificados explicita ou implicitamente em outros elementos de despesa (MCASP, 2018, p. 91, grifo nosso).

Explorando mais um pouco o Gráfico 10, nota-se que as diversas rubricas apresentaram comportamentos distintos. Se por um lado, a rubrica Outros Benefícios Assistenciais está no final da série com o mesmo nível de gasto do início; de outro, a despesa com Outros Auxílios Financeiros Pessoas Físicas, multiplicou-se por 20 vezes, iniciando em R\$ 7 milhões e atingindo 140 milhões ao final do intervalo. Um ponto que merece também menção se refere ao período da crise 2014/2017: nesse período, ambas rubricas se avolumaram, na comparação com os demais anos.

Ainda no Gráfico 10, ao analisar o Indicador de Verbas Indenizatórias (IVI), percebe-se tendência de estabilidade, girando em torno de 5 a 6%. Dessa forma, pode-se até adotar essa faixa percentual como um padrão para o Estado de Pernambuco, tendo em vista que valores futuros que vierem a fugir patamar, serão sinais que merecerão atenção.

No entanto, por causa dos indicadores serem uma razão, diminuições ou aumentos dos seus valores, podem também, ser consequência da variável DTP ter sofrido variação além do seu padrão histórico. Consoante visualiza-se no Gráfico 11, a variação da DTP no período foi muito próxima à inflação; enquanto os gastos com Verbas Indenizatórias subiram acima da inflação, os gastos com Terceirização registraram variação bem aquém da observada no índice inflacionário.

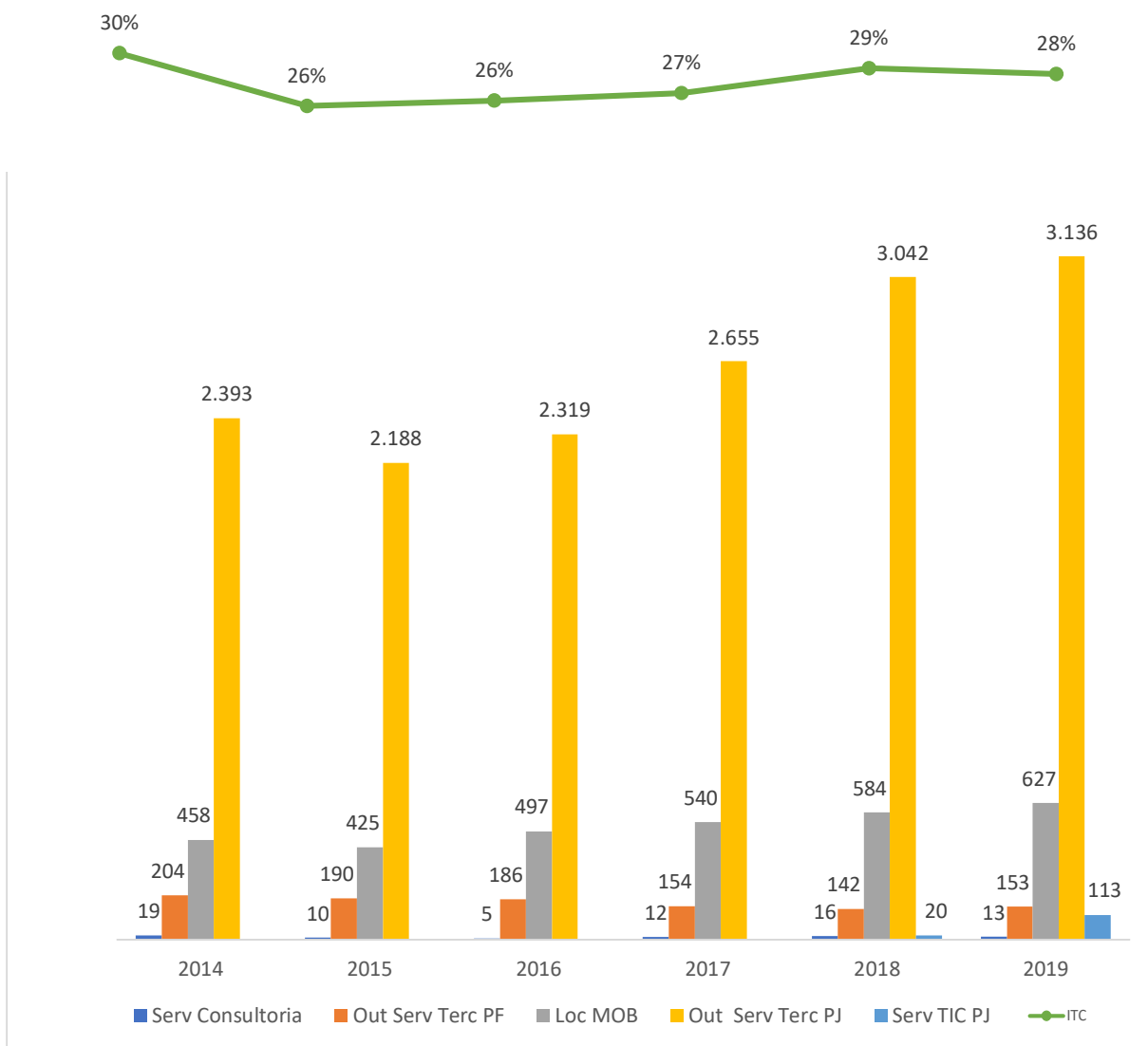
**Gráfico 11 - Verbas Indenizatórias/DTP/Terceirização/Inflação**



Fonte: O autor (2021), com base em dados extraídos do Portal da Transparência

Continuando o estudo dos indicadores propostos, o Gráfico 12 revela a proeminência do gasto despendido com Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica. O montante que era R\$ 1,905 bilhões em 2010, alcançou R\$ 3,357 bilhões em 2020, isso representa um crescimento de 76,22% para o período. Apesar dessa expansão, não passou ileso pela crise 2014/2017, momento esse em que chegou a regredir quase 20%, na comparação com os patamares observados em 2013 e 2015.

**Gráfico 12 - Indicador de Terceirização (%) e Elementos da Despesa (milhões R\$)**



Fonte: O autor (2021), com base em dados extraídos do Portal da Transparência

Outra parcela que também apresentou incremento expressivo, foi a despesa com Locação de Mão de Obra, que, por sua vez, passou de R\$ 340 milhões para R\$ 627 milhões ao longo do período analisado – um aumento de 84,41%.

A despesa com evolução mais acelerada foi a relativa a Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação - Pessoa Jurídica, pois no intervalo de apenas dois anos – 2018 a 2020, multiplicou-se por 9,5 vezes: partiu de R\$ 20 milhões e chegou a R\$ 190 milhões.

Por seu turno, a parcela do gasto com Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física manteve-se praticamente estável para o intervalo em análise. Enquanto em 2010 desembolsava-se R\$ 115 milhões, em 2020 elevou-se apenas para R\$ 137 milhões.

Seguindo sentido contrário dos demais gastos, os quais sempre estiveram em expansão, o montante desembolsado com Serviços de Consultoria seguiu tendência de queda. Se em 2010 o valor empregado era 27 milhões, após um recuou de aproximadamente 63%, em 2020 gastou-se somente 10 milhões.

Quando se observa o comportamento do Indicador de Terceirização (ITC) no Gráfico 12, percebe-se uma queda mais acentuada a partir de 2015, ano de crise, e estende-se assim até 2017, a partir do qual voltar em tendência de alta em 2017 e 2018, voltando ao ciclo de queda em 2019. O aumento em 2018, em parte, pode ser explicado com a entrada do gasto com Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação - Pessoa Jurídica.

A terceirização de serviços públicos tem atraído posições contrárias e favoráveis. Druck et. al. (2018) são bastante enfáticos ao dizer que é por meio da terceirização na administração pública que se elimina todas as características de um Estado social, ao mesmo tempo em que extinguem as funções antes designadas para servidores públicos; postos de servidores públicos são paulatinamente transformados em postos de terceirizados, o que, na visão do autor, suprime os atores responsáveis por tornar factíveis as políticas públicas. Por sua vez, Espírito Santo e Lustosa da Costa (2014), constataram redução expressiva de custos e maior satisfação com qualidade dos serviços prestados, a partir da terceirização em determinados contextos; os autores entendem a terceirização como mais uma ferramenta de gestão à disposição dos gestores públicos.

Diante desse debate, enxergamos que um aumento ou diminuição do ITC *per se* não significa melhora ou piora, seja em termos de custos ou qualidade. O usuário desse indicador ao analisá-lo, seja ele um gestor público ou a sociedade em geral, deve levar em consideração os contextos político e tecnológico envolvido; isto é, ao analisar esse indicador para o Estado

de Pernambuco no ano de 2019, por exemplo, não o deve fazer isoladamente para aquele ano, mas verificar o comportamento histórico e as mudanças nas demandas sociais que impactam a oferta de serviços públicos. Da mesma forma, não se deve olhar somente para aquele Estado, mas, sempre que possível, comparar com outros entes subnacionais, ou seja, com outros estados que possuem características socioeconômicas semelhantes.

#### **4.5 Grupos da Despesa**

Ao se analisar as finanças públicas de forma geral, identifica-se que já é uma constante a maior parte do orçamento público ser consumido com gastos de pessoal, incluindo despesas previdenciárias, em desfavor aos recursos para investimentos, algo que se observou tanto antes como depois do período mais agudo da Pandemia de Covid-19

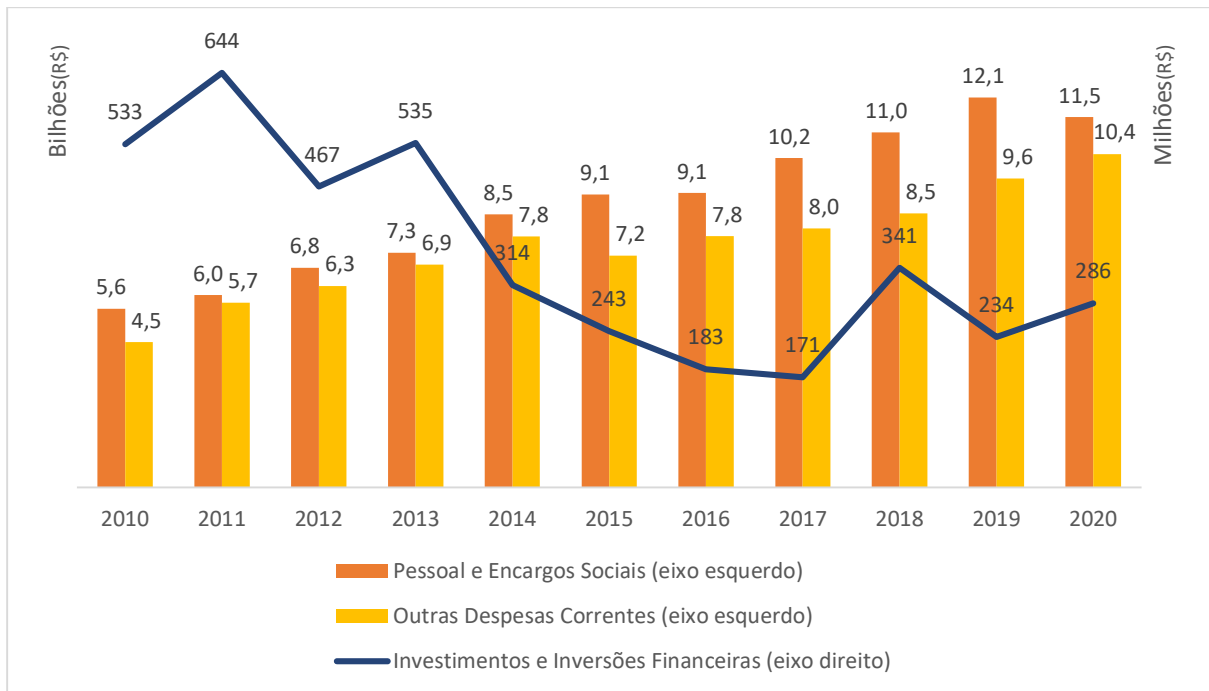
Com relação às finanças públicas do Estado de Pernambuco, conforme Gráfico 13, pode-se constatar que na maioria dos anos as despesas seguiram o padrão nacional, isto é, por um lado, crescimento das despesas com pessoal e encargos sociais; por outro, redução dos investimentos. Contudo, três são os pontos que suscitam um olhar mais atento. O primeiro ponto a ser destacado diz respeito à diminuição dos gastos com despesas de pessoal e encargos sociais em 2020, muito em decorrência do congelamento da remuneração dos servidores públicos, algo que não ocorreu em nenhum dos anos analisados (2014-2019) na amostra desta pesquisa.

O segundo destaque refere-se à categoria Outras Despesas Correntes, a qual engloba as verbas indenizatórias e o gasto com terceirização, pois ao invés de sofrer redução, houve aumento de 8,33% em 2020, ante 2019, sugerindo assim, que esse grupo da despesa pode ter sido utilizado pelos gestores públicos para concessão de benefícios salariais indiretamente e contratação de mão de obra em substituição aos servidores públicos.

O último ponto está relacionado aos investimentos. Com efeito, o gráfico mostra que Pernambuco sentiu os reflexos negativos da Crise Econômica 2014-2017, tendo como consequência redução nos níveis de investimentos. No ano pré-crise, os investimentos somavam 535 milhões, para, após os 4 anos da crise, atingir apenas 171 milhões, isso significa uma diminuição de 68% do valor investido. É perceptível também no ano pós-crise (2018) uma retomada dos investimentos, o qual chegou ao montante de 341 milhões investidos, entretanto, essa tendência não se manteve nos anos seguintes, a ponto de ter sido reduzido para 234 milhões em 2019. Em 2020, uma vez que o ente foi beneficiado pelo não pagamento do serviço da

dívida, abriu-se espaço fiscal para que se contratasse novas operações de crédito e dessa forma foi possível retomar os investimentos para o patamar de 286 milhões.

**Gráfico 13 - Despesas Primárias de Pernambuco**



Fonte: O autor (2021), com base em dados extraídos do Portal da Transparência

#### 4.6 Tendências e Perspectivas Posteriores ao Período Amostral

Conforme informado nesta pesquisa, medidas precisaram ser implementadas, como o Teto de Gastos e a Reforma da Previdência, para limitar o aumento das despesas. Posteriormente, com a chegada da pandemia da Covid-19 e considerando que os recursos então já escassos foram direcionados para área da saúde, houve necessidade de novas medidas de enfrentamento, envolvendo até a suspensão dos reajustes ao funcionalismo e do pagamento do serviço da dívida dos estados para com o governo federal, ambas providências inclusas na Lei Complementar 173/2020, a qual instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus.

Desse modo, em decorrência da Covid-19, os entes federativos sofreram restrições legais (LC 173/2020) para reposição de servidores e concessão de reajustes salariais em 2020 e 2021, o que levou a ter pela primeira vez, pelo lado do Poder Executivo, queda na média das



remunerações em 2020 ante 2019, conforme pode-se visualizar no Gráfico 3. No que diz respeito ao Poder Judiciário, ainda não se pode confirmar redução na média das remunerações, pois estas estabilizaram em 2020 face a 2019 (Gráfico 6). Ou seja, o padrão se repete: aumento progressivo das remunerações, com relativa estabilidade ou pequenos recuos em tempos de crises. Em resumo, precisou-se de imposições normativas para que os gestores públicos contivessem as despesas com pessoal, do contrário, conforme exposto acima, provavelmente não teriam praticado tal ato.

Reforçando as informações apresentadas no Gráfico 13, a STN (2021) mostrou que as despesas com pessoal de Pernambuco tiveram redução real de 0,6% em 2021, quando comparadas a 2019, entretanto, parte dessa diminuição, foi repassada para a categoria Outras Despesas Correntes, que por sua vez, teve aumento real de 4,2%. Essa secretaria alerta que devido ao fim dos efeitos das restrições dos atos que impliquem aumento de despesa com pessoal terminarem no final de 2021 e como o resultado fiscal subnacional foi positivo em 2020 (PE obteve superávit primário de R\$ 2.105 bilhões) e segue em ritmo positivo para 2021, é possível que essa folga no orçamento seja revertida para aumentos salariais. Portanto, ainda é prematuro afirmar que essa inflexão na direção das despesas com pessoal seja mantida nos anos vindouros.

Pelo lado dos Investimentos, a STN (2021) informa que para os entes subnacionais a relação Investimento Recurso Próprio/Investimento Total cresceu 8,7% de 2019 para 2020, isto é, saiu de 70,4% para 76,5%. Ainda acrescenta que considerando a grande importância desses investimentos para o orçamento público assim como a melhora desse indicador, essa reversão para uma tendência de alta, pode-se ver no Gráfico 13 que ocorreu para Pernambuco, é um indicativo de que poderá continuar crescendo.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho se concentrou em uma análise sobre a composição das remunerações dos servidores públicos do Estado de Pernambuco, objetivando entender o contraste existente entre as categorias de servidores, o volume e a distribuição de recursos nas diversas rubricas e o impacto dos gastos de pessoal no equilíbrio fiscal. Para atingir esse propósito, buscou-se por meio do referencial teórico-conceitual abordar os principais estudos sobre o tema, o qual foi possível identificar as linhas de pesquisas até então investigadas pelos diversos autores – diferencial salarial entre servidores públicos e privados e discrepâncias salariais entre os níveis federativos; ao mesmo tempo que possibilitou encontrar áreas ainda não exploradas ou que merecessem um maior aprofundamento – diferenças salariais dentro de um mesmo ente subnacional.

Como forma de atingir os resultados pretendidos, aplicou-se técnicas da estatística-descritiva sobre os dados obtidos de forma secundária fazendo uso da LAI e do Portal da Transparência. Dessa forma, adicionamos à literatura contribuições sobre as tendências remuneratórias intrapoderes e interpoderes. Além disso, foram propostos como novos subsídios ao debate dois indicadores que ajudam a identificar tendências nas políticas envolvendo despesas com pessoal.

Conforme demonstrado no decorrer desta pesquisa, existem grandes diferenças remuneratórias entre os poderes estaduais. Enquanto o Poder Executivo registrou média anual de remuneração no valor de R\$ 4.415, no período 2014 a 2019, os servidores do judiciário pernambucano auferiram renda média de R\$ 13.367 – patamar aproximadamente 3 vezes superior ao do primeiro caso. Em sintonia com essas desigualdades salariais, a análise dos percentis demonstrou que mesmo os cargos de menor nível hierárquico recebem altas remunerações.

Inerente à cada um dos poderes, determinados cargos se destacaram com altas remunerações. Pelo lado do executivo, os cargos de Defensor Público, Procurador, Auditor Fiscal e Coronel receberam remunerações variando de 31 a 38 mil reais mensais em 2019, enquanto em 2014, estiveram na faixa de 12 a 31 mil reais. No que tange ao judiciário, sobressaem as remunerações dos cargos de Juiz de Direito e Desembargador, os quais auferiam

aproximadamente, nesta ordem, 32 e 26 mil reais em 2014 e 40 e 47 mil reais em 2019. Um fator que conteve remunerações ainda maiores para esses dois cargos foi o teto constitucional não ter sido reajustado acompanhando o aumento da inflação.

Outro achado relevante encontrado, com base nos dados e na utilização dos indicadores propostos, refere-se ao pagamento de verbas indenizatórias como possível forma de driblar os limites legais com gastos de pessoal estabelecidos na LRF. Destacam-se as rubricas Auxílio Alimentação, a qual saiu de R\$ 258 milhões em 2014 para R\$ 328 milhões em 2019 e Outros Auxílios Financeiros Pessoa Física, o qual começou a série com R\$ 7 milhões e terminou com R\$ 140 milhões. Por sua vez, o IVI, nos anos de 2014 e 2015, atingiu 5%, passando para 6% nos anos posteriores de 2016 a 2018, retornando ao patamar de 5% em 2019.

Ainda utilizando os indicadores, foi possível identificar a utilização de serviços terceirizados como forma de complementar ou até mesmo, possível indício de burla ao concurso público, de substituir os servidores efetivos na prestação dos serviços públicos. Os dois principais gastos que mostraram maior evolução foram: Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica, o qual em 2014 estava em R\$ 2 bilhões subiu para R\$ 3 bilhões em 2019 e Locação de Mão de Obra, que por sua parte, saiu de R\$ 458 milhões em 2014 para atingir R\$ 627 milhões em 2019. O ITC, por seu turno, alternou entre aumentos e decréscimos: iniciou a série com 30% em 2014, decresceu para 28% em 2015 e 2016, e 27% em 2017, aumentou para 29% em 2018, e finalmente, terminou a série reduzindo-se para 28%.

É importante mencionar que dentre os gastos com Locação de Mão de Obra estão serviços de limpeza e vigilância, serviços esses que na sua maior parte eram desempenhados por servidores concursados, que ao longo do tempo foram substituídos por funcionários terceirizados. Enquanto os gastos com Verbas Indenizatórias subiram acima da inflação, os gastos com Terceirização registraram variação bem aquém da observada no índice inflacionário.

O presente estudo teve como limitação a não disponibilização dos dados remuneratórios dos servidores, os quais incluem os Deputados Estaduais, por parte do Poder Legislativo, representado pela Alepe. Apesar desse percalço, considera-se que a pesquisa atendeu aos seus objetivos, pois conforme trazido ao longo do texto, as evidências encontradas para os outros dois poderes foram ao encontro dos resultados trazidos pelos autores referenciados, sugerindo assim, comportamento similar também para o Poder Legislativo pernambucano. Sendo assim, fica como sugestão para pesquisas futuras investigar e validar (ou não) as tendências do padrão remuneratório desse poder.

As pesquisas no campo do orçamento público colaboram no controle da gestão dos recursos públicos por parte da sociedade e servem para revelar quais estão sendo as prioridades alocativas escolhidas pelos gestores públicos. Ao analisar as despesas primárias estaduais, percebeu-se que a prioridade está cada vez mais nas despesas com pessoal em detrimento aos investimentos em áreas como infraestrutura e educação, por exemplo.

Em síntese, confirmou-se o comportamento já observado na literatura sobre o padrão remuneratório dos servidores públicos nas três esferas e nos três poderes. Adicionalmente, foram sugeridos indicadores visando colaborar com a *accountability*, porquanto facilitará no conhecimento da gestão das finanças públicas; da mesma forma, será uma ferramenta que poderá ser aplicada na tomada de decisão dos gestores públicos.

Uma limitação imposta ao presente estudo foi a não disponibilização dos dados remuneratórios dos servidores do Poder Legislativo no Portal da Transparência desse poder. Na busca por esses dados, solicitou-se via LAI. Não obtendo resposta, recorreu-se ao MPPE e mesmo assim, não se conseguiu os dados. Não obstante, considera-se que a pesquisa atingiu os objetivos de maneira consistente, tomando como base os demais poderes estaduais.

Por fim, como sugestões para futuras investigações, propõe-se complementar a análise incluindo o Poder Legislativo e ampliar o rol das rubricas exploradas, agora, com os três poderes. Além disso, aplicar os indicadores propostos para os demais estados da federação. Dessa maneira, será possível observar a variação desses indicadores frente aos ciclos políticos, tanto em âmbito individual quanto por região geográfica, de tal modo que será capaz de identificar as preferências dos gestores públicos na alocação dos recursos públicos.

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R. R.; CASTRO, K. P.; K., HECKSHER, M.; CIALDINI, A. S.; SANTOS, F. M. (2017). **Indicadores de Gestão Fiscal e de Qualidade do Gasto nos Municípios Brasileiros: Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal nas Prefeituras**. Lincoln Institute of Land Policy, Working Paper n. WP17JR1PO. Disponível em: <https://bityli.com/4So2K>. Acesso em: 21 mar. 2021.
- ARAÚJO, T. B.; SANTOS, Valdeci. M. A Economia de Pernambuco: Dinâmica Econômica, Mudanças Recentes e Perspectivas. **BNB CONJUNTURA ECONÔMICA**, v. 1, p. 343, 2019.
- BACEN – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Estatísticas Fiscais**: Nota para a imprensa. Brasília: BACEN, 2014. Disponível em: <https://cutt.ly/0Wh9tXD>. Acesso em: 30 ago. 2021. [https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/hist\\_estatisticasfiscais/201401\\_Texto\\_de\\_estatisticas\\_fiscais.txt](https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/hist_estatisticasfiscais/201401_Texto_de_estatisticas_fiscais.txt)
- BACEN – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Estatísticas Fiscais**: Nota para a imprensa. Brasília: BACEN, 2017. Disponível em: <https://cutt.ly/0Wh9tXD>. Acesso em: 30 ago. 2021. [https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/hist\\_estatisticasfiscais/201701\\_Texto\\_de\\_estatisticas\\_fiscais.txt](https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/hist_estatisticasfiscais/201701_Texto_de_estatisticas_fiscais.txt)
- BACEN – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Estatísticas Fiscais**: Nota para a imprensa. Brasília: BACEN, 2021. Disponível em: <https://cutt.ly/0Wh9tXD>. Acesso em: 30 ago. 2021.
- BAHIA, L. O. **Guia referencial para construção e análise de indicadores**. Brasília: Enap, 2021. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6154>. Acesso em: 21 mar. 2021.
- BANCO MUNDIAL. **Gestão de pessoas e folha de pagamentos no setor público brasileiro: O que os dados dizem?** 2019. Disponível em: <https://cutt.ly/OnKVxUK>. Acesso em: 17 set. 2020.
- BARBOSA FILHO, F. H. A crise econômica de 2014/2017. **Estudos Avançados**, [S.L.], v. 31, n. 89, p. 51-60, abr. 2017. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-40142017.31890006>.
- BARROS, G. L. **Observatório das Finanças Públicas Estaduais**. Estudo Especial nº 8. Brasília: IFI, 2018.
- BRAITE, F. M; TELES, V. K. **Funcionalismo público e desigualdade de renda no Brasil**. Textos para discussão 493, FGV EESP - Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2018. Disponível em: <https://cutt.ly/AnKVnO6>. Acesso em: 06 maio 2021.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; GOMES, C. **O regime de metas de inflação no Brasil e a armadilha da taxa de juros/taxa de câmbio**. In: Oreiro, José Luís, Luiz Fernando de Paula e Rogério Sobreira (Orgs.). Política Monetária, Bancos Centrais e Metas de Inflação, Rio de Janeiro: Editora FGV, pp. 21-51, 2009.

CARVALHO, A. Juscorporativismo: os Juízes e o judiciário na Assembleia Nacional Constituinte. **Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte**, n. 114, p. 31-77, 2017.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

CASALECCHI, A. **Retrato das despesas de pessoal no serviço público federal civil Parte 1**. Estudo Especial nº 11. Brasília: IFI, 2019.

CASALECCHI, A. **Impacto de medidas de gestão de pessoas sobre as despesas com pessoal**. Estudo Especial nº 15. Brasília: IFI, 2021.

CAVALCANTI, M. A. F. H.; SANTOS, C. H. M.; SOUZA JÚNIOR, J. R. C.; BERÇOT, A. P. R.; PIRES, G. M. V.; MENDONÇA, I. R. **Ajustes nas despesas de pessoal do setor público: cenários exploratórios para o período 2020-2039**. Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: <https://cutt.ly/LnKVWc4>. Acesso em: 27 abr. 2020.

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **O peso do público no Brasil em comparação com outros países**. Nota Econômica nº 15, ano 6. Brasília: CNI, out/2020.

COELHO, J.; MICHENER, G.; CONTRERAS, E.; KOPP, L. F. **Transparência e desigualdade na remuneração dos agentes públicos**. In: MICHENER, Gregory. **Transparência local no Brasil: avaliando a aplicação da lei de acesso nos estados e nas grandes cidades**. Rio de Janeiro: FGV, 2016. p. 1-196. Disponível em: <https://cutt.ly/8nKVhYU>. Acesso em: 30 out. 2020.

CORREIO BRASILIENSE. **TCU manda procuradores da Lava-Jato devolverem diárias e passagens**. 2021. Disponível em: <https://cutt.ly/aIwJyFt>. Acesso em: 10 jan. 2022.

COSTA, G. P. C. L. **Administração Financeira e Orçamentária 3D**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2019. v. 1. 1312p.

COSTA, A. J. B.; SILVA, T. C.; SILVA, A. A.; PINORI, R. P., BORGES, M. A. B.; SANTOS, D. S. Limite Máximo da Lei de Responsabilidade Fiscal com Despesas de Pessoal: Estudo do Caso dos Estados Brasileiros. **Revista Eletrônica Gestão e Serviços**, [S.L.], v. 10, n. 1, p. 2556, 24 set. 2019. Instituto Metodista de Ensino Superior. <http://dx.doi.org/10.15603/2177-7284/regs.v10n1p2556-2581>.

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 - Doutrina e Artigos**, [S.L.], v. 14, n. 2, p. 328-356, 31 dez. 2016. Tribunal de Contas do Estado do Ceara. <http://dx.doi.org/10.32586/rcda.v14i2.341>.

COSTANZI, R. N. **Análise da Situação Financeira da Previdência em 2019**. Finanças Públicas: Difícil Desequilíbrio, p. 32, 2020.

COURI, D. V.; BARROS, G. L. **Breve análise do teto de gastos no Legislativo, Judiciário, MPU e DPU**. Nota Técnica nº 5. Brasília: IFI, 2017.

COUTINHO, D. M. **Finanças públicas: travessia entre o passado e o futuro.** São Paulo: Blucher, 2018. 318 p. (Série Direito Financeiro / Coord. por José Mauricio Conti).

CREPALDI, S. A.; CREPALDI, G. S. **Orçamento público: planejamento elaboração e controle.** 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CRUZ, C. F. DA; AFONSO, L. E. Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios. **Revista de Administração Pública**, [S.L.], v. 52, n. 1, p. 126-148, jan. 2018. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612165847>.

DA ROS, L. O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória. **Newsletter. Observatório de elites políticas e sociais do Brasil.** NUSP/UFPR, v. 2, n. 9, p. 1-15, 2015.

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.

DRUCK, G. et al. **A terceirização no serviço público: particularidades e implicações.** In: CAMPOS, A. G. (Org.). **Terceirização do trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate.** Brasília: Ipea, 2018.

ESPÍRITO SANTO, I. H.; LUSTOSA DA COSTA, F. Terceirização de Serviços Públicos e Reforma Gerencial o Caso da Secretaria da Fazenda de Pernambuco. **Revista ADM.MADE**, v. 18, p. 28-48, 2014.

FIRJAN - FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **A situação fiscal dos estados brasileiros (nota técnica abril de 2019).** Rio de Janeiro: Firjan, 2019.

FURNO, J.; FOGO, D.; TONETO, L.; CARDOMINGO, M. R. **A economia brasileira na berlinda da crise da Covid-19: balanço e perspectivas para 2021.** 2021. IREE - Instituto para Reforma das Relações entre Estado e Empresa. Disponível em: <https://cutt.ly/lnKVY5K>. Acesso em: 28 abr. 2021.

GIAMBIAGI, F.; TINOCO, G. **O teto do gasto público: mudar para preservar.** Textos para Discussão 144, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2019.

GIACOMONI, J. **Orçamento governamental: teoria, sistema, processo.** São Paulo: Atlas, 2019.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 6. ed. [3. Reimpr.]. São Paulo: Atlas, 2019.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Painel de Indicadores.** Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/indicadores>. Acesso em: 20 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD Contínua.** Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2021.

\_\_\_\_\_. **Sistema de Contas Regionais: Brasil 2019.** 2019. Disponível em: <https://cutt.ly/pKUZ8qa>. Acesso em: 25 jun. 2022.

IFI - Instituição Fiscal Independente. **RAF - Relatório de Acompanhamento Fiscal**, n. 33, out. 2019. Disponível em: <https://cutt.ly/UnKVAd0>. Acesso em: 25 abr. 2021.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Indicadores Ipea de gastos com pessoal nos estados**. Disponível em: <https://cutt.ly/mnKVGR0>. Acesso em: 20 jun. de 2020.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEVY, P. M.; FERREIRA, F.F.; MARTINS, F. S. **Impactos da pandemia sobre os resultados recentes das contas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. Disponível em: <https://cutt.ly/FnKVDIi>. Acesso em: 18 mar. 2021.

LOPEZ, F.; GUEDES, E. **Três Décadas de Evolução do Funcionalismo Público no Brasil (1986 – 2017)**. IPEA, Texto para discussão 2579, 2020. Disponível em: <https://cutt.ly/ln17662>. Acesso em: 16 set. de 2020.

\_\_\_\_\_. Uma Análise Multidimensional da Burocracia Pública Brasileira em Duas Décadas (1995-2016). **Revista Política Hoje**, v. 28, p. 189-224, 2018.

LOZARDO, E; SANTOS, C. H; CONSTANZI, R. N. **O Crescimento Insustentável dos Gastos com Previdência e Pessoal**. Brasília: Ipea, 2018. (Carta de Conjuntura, n. 38). Disponível em: <https://cutt.ly/JW33yxw>. Acesso em: 14 set. de 2021.

PORTAL G1. **MPPE e TCE investigam gastos com diárias para congressos pagas a vereadores e comissionados de Lagoa de Itaenga**. 2021. Disponível em: <https://cutt.ly/sIwJps3>. Acesso em: 10 jan. de 2021.

MACEDO, J. J.; CORBARI, E. C. Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos Municípios Brasileiros: uma análise de dados em painéis. **Revista Contabilidade & Finanças**, [S.L.], v. 20, n. 51, p. 44-60, dez. 2009. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1519-70772009000300004>. Acesso em: 9 jun. de 2021.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. N. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. São Paulo: Atlas, 2009.

MAZZA, A. **Manual de direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MONTEIRO, J. J.; RENGEL, R.; ROSA, F. S.; LUNKES, R. J.; HASKEL, A. P. Reflexos da COVID-19 no orçamento público do Governo Federal. **Revista Gestão Organizacional**, [S.L.], v. 14, n. 1, p. 97-116, 29 dez. 2020. *Revista Gestão Organizacional*. <http://dx.doi.org/10.22277/rgo.v14i1.5560>.

NAKAMURA, L. M.; VAZ, D. V. Quão heterogêneo é o setor público no Brasil? Uma análise das diferenças salariais entre os poderes executivo, legislativo e judiciário. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. l.], v. 12, n. 4, 2020. <https://doi.org/10.21118/apgs.v12i4.5809>. Acesso em: 21 out. 2020.



NÓBREGA, M. Prefácio. In: SALTO, F. S.; PELLEGRINI, J. A. (Orgs.). **Contas Públicas no Brasil**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. 424 p. (IDP – Linha Administração Pública e Políticas Públicas).

OLIVEIRA, R. R.; CAVALCANTE, L. R. Composição da despesa com pessoal e déficit fiscal: uma análise dos estados e distrito federal. **Revista do Serviço Público**, [S.L.], v. 71, n. 4, p. 746-777, 24 dez. 2020. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). <http://dx.doi.org/10.21874/rsp.v71i4.4224>.

OREIRO, J. L. Do tripé macroeconômico ao fracasso da nova matriz: A evolução do regime de política macroeconômica no Brasil (1999-2014). **Revista Politika**, Rio de Janeiro, RJ, p. 16–33, 2015.

KARPOWICZ, I.; SOTO, M. **Rightsizing Brazil's Public-Sector Wage Bill**. IMF Working Paper No. 18/225. 2018. Disponível em: <https://cutt.ly/ZnKV1jR>. Acesso em: 21 set. 2020.

PELLEGRINI, J. A. **Análise da situação fiscal dos estados**. Estudo Especial nº 14. Brasília: IFI, 2020.

PERNAMBUCO, **Decreto nº 30.826, de 21 de setembro 2007**. 2007. Disponível em: <https://cutt.ly/WU8nV0o>. Acesso em: 8 jan. 2022.

PESSOA, M. M. Y. A. C. S.; SANTOS, C. H. M.; MARTINS, F. S. **Finanças públicas estaduais**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. Disponível em: <https://cutt.ly/GnKVLr6>. Acesso em: 18 mar. 2021.

PIRES, M. **Despesas discricionárias e shutdown da máquina pública**: algumas implicações para a política fiscal. Blog do Ibpe, Brasília, DF, 19 set. 2018. Disponível em: <https://cutt.ly/3nKVXnp>. Acesso em: 25 abr. 2021.

SACRAMENTO, A. R. S.; PINHO, J. A. G. Transparência na administração pública: o que mudou depois da lei de responsabilidade fiscal: Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. **Revista de Contabilidade da UFBA**, Salvador, v. 1, n. 1, p. 48-61, 2007. Disponível em: <https://cutt.ly/UnKVVnc>. Acesso em: 10 mar. 2021.

SALTO, F. S.; BARROS, G. L. de. **Dívida pública no Brasil**: diagnóstico e perspectivas. São Paulo: Blucher, 2019. 665 p. (Série Direito Financeiro / Coord. por José Mauricio Conti).

SANTOS, F. **Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão**. Dados, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002. Disponível em: <https://cutt.ly/vn15St7>. Acesso em: 17 jun. 2017.

MCASP. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 8. ed. 2018. Disponível em: <https://cutt.ly/wn15Jys>. Acesso em: 06 abr. 2021.

SPINOZA, R. M. Accountability. In: CASTRO, C. L. F.; GONTIJO, C. R. B.; AMABILE, A. E. N. (Org) **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012.

STN - SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais**. 2020. Disponível em: <https://cutt.ly/Cn15K56>. Acesso em: 13 jun. 2021.

STN - SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais**. 2021. Disponível em: <https://cutt.ly/nJgNMMJ>. Acesso em: 31 maio 2022.

TCE – PE. **Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governador**. 2020. Exercício 2019, 526 p.

TCM - BA. **Ex-prefeito de Barra do Choça punido pelo pagamento irregular diárias**. 2021. Disponível em: <https://cutt.ly/vIwJcJR>. Acesso em: 10 jan. de 2021.

THOMAS, E. L. Violação da Lei de Responsabilidade Fiscal: Terceirização da Gestão da Saúde. **RJLB**, v. 5, n. 5, p. 447-461, 2019.

TOLLINI, H. M. **Repensando a gestão das finanças públicas no Brasil**. In: SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto (org.). *Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade*. Rio de Janeiro: Record, 2016. p. 183-222.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 16. ed. – São Paulo: Atlas, 2016.

VIEIRA, F. V. F. Adequação do estado do Rio Grande do Norte aos limites da despesa com pessoal à luz da lei de responsabilidade fiscal no período de 2014 a 2017. 61f. **Monografia** (Graduação em Ciências Contábeis) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Departamento de Ciências Contábeis. Natal, RN, 2018.

## ANEXO A – ARQUIVAMENTO DA DENÚNCIA



MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO

PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL (PATRIMÔNIO PÚBLICO)

Procedimento nº 01998.000.265/2022 — Notícia de Fato

### ARQUIVAMENTO

#### Notícia de Fato 01998.000.265/2022

Tratam-se os autos de Notícia de Fato instaurada a partir de denúncia nominal e que tem por objeto apurar possível descumprimento da Lei de Acesso à Informação - LAI, por parte da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco - ALEPE.

Em sua denúncia, o manifestante solicita diligências a fim de que seja cumprindo *"a solicitação de informações embasadas na LAI, as quais foram protocoladas sob o nº P000-1P7D-Y3U6, em 29/11/2021 (vide anexo). Até o momento não obtive nenhuma resposta. (...)"*

Junto à manifestação encaminhou comprovante de protocolo da solicitação.

A denúncia foi distribuída a esta Promotoria de Justiça, ocasião em que vieram-me os autos conclusos para análise.

Pelo que se pôde deduzir, de relato bastante sucinto, o noticiante pretende que o Ministério Público adote providências contra a omissão da Assembleia Legislativa em responder a sua solicitação. **Restringe-se a dizer que o ato viola a Lei de Acesso à Informação, sem nem mesmo discorrer do que se trata a solicitação protocolada no órgão público.**

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO**

PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL (PATRIMÔNIO PÚBLICO)

Procedimento nº **01998.000.265/2022** — Notícia de Fato

O fato de não ter articulado corretamente os fatos, sequer fundamentando as razões para que o seu pedido fosse analisado pela Casa Legislativa já seria suficiente para indeferir o pedido de instauração da notícia de fato, tendo em vista ter o cidadão o ônus de articular corretamente os fatos.

Outrossim, além da questão de estar a representação desprovida de elementos mínimos que justifiquem a instauração de um procedimento investigativo, destaco que a Resolução nº 014/2017, do Colégio de Procuradores de Justiça do Ministério Público de Pernambuco, fixa que são atribuições específicas das Promotorias de Defesa do Patrimônio Público:

*I- Prevenção e repressão à prática de atos de improbidade administrativa;*

*II- Tutela da moralidade administrativa e o Patrimônio Público;*

*I II - controle da legalidade dos atos de Estado, quando praticados com violação da probidade administrativa.*

*IV- Promover, na forma da Lei Federal nº 12.846/2013, a responsabilização objetiva de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, previstos no seu art. 5º, em especial para aplicação das sanções previstas nos arts. 6º e 19, de forma isolada ou em conjunto com a Promotoria de Justiça Criminal".*

Inicialmente, aponto que a conduta vergastada não se enquadra em ato de improbidade administrativa ou reputa qualquer violação ao Patrimônio Público.

Corroborando o exposto, embora trate-se de POSSÍVEL violação da Lei de Acesso à Informação, repita-se, segundo o noticiante, tratando-se, à primeira vista, em violação ao princípio da legalidade, por si só, não é suficiente para ensejar a aplicação da Lei n. 4.429/92. Explico.

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO**

PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL (PATRIMÔNIO PÚBLICO)

Procedimento nº **01998.000.265/2022** — Notícia de Fato

A Lei 8.429/92, com as recentes alterações trazidas pela Lei n. 14.230/21, tornou o rol do art. 11 - Atos que atentam contra os princípios da Administração Pública, segundo recente e não pacificada doutrina nacional, **taxativo**, ao substituir a expressão "notadamente" (redação original), para "caracterizada por uma das seguintes condutas".

Assim, adotando tal posicionamento - no momento - majoritário da doutrina, pode-se dizer que ainda que uma conduta ofenda quaisquer dos princípios administrativos que disciplinam o agir administrativo, como o da legalidade, por exemplo, se não estiver expressamente prevista no art. 11, não será considerada ato de improbidade administrativa.

Outrossim, quanto à atuação desta Promotoria quanto ao possível controle de legalidade dos atos do Estado "*quando praticados com violação da probidade administrativa*" não entrevejo como a situação atraia esta atribuição.

Não é todo e qualquer controle de legalidade do Estado que atrai a atuação desta Promotoria, a Resolução é clara: apenas aquelas praticados com violação da probidade administrativa.

Parte da doutrina entende que a probidade administrativa é uma espécie qualificada de moralidade administrativa.

Assim, pode-se conceituar probidade como o dever do agente público de servir à coisa pública, à Administração, com honestidade, com boa-fé, exercendo suas funções de modo lícito, sem aproveitar-se do Estado, ou das facilidades do cargo.

Coaduna com esse posicionamento José Afonso da Silva para quem a probidade administrativa consiste no dever de o funcionário servir à Administração com

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO**

PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL (PATRIMÔNIO PÚBLICO)

Procedimento nº **01998.000.265/2022** — Notícia de Fato

honestidade, exercendo suas funções sem se aproveitar dos poderes ou facilidades dela decorrentes.

Por fim, verifico que o denunciante apresenta POSSÍVEL violação de direito de natureza claramente individual. Não caberia ao Ministério Público assumir a tutela de interesses individuais divisíveis e disponíveis, o que já seria também suficiente para indeferir a deflagração de uma investigação com lastro no art. 3º, § 2º, da Resolução CSMPPE nº 03/2019.

O Ministério Público é uma instituição pública e independente que defende a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais (difusos e coletivos) e os individuais indisponíveis, como os direitos relativos à vida, à saúde e à educação.

A própria Lei de Acesso à Informação, no Capítulo III (Do procedimento de acesso à informação), Seção II (Dos Recursos) - arts. 15 a 20 da Lei n. 12.527/11, dispõe, minuciosamente, acerca dos meios disponíveis colocados à disposição no caso da negativa de acesso à informação, não podendo o Ministério Público substituir o interesse do interessado, nem condições de fiscalizar todo e qualquer pedido de informações não respondido pela administração pública.

Postas tais considerações e esgotadas as diligências que se fizeram necessárias, inexistindo, pois, a necessidade de medidas outras por parte do Ministério Público do Estado de Pernambuco, nos moldes da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), a 14ª Promotoria de Justiça de Defesa e Proteção do Patrimônio Público da Capital, com fulcro no artigo 3º, §2º, da Resolução do CSMP nº 003/2019 resolve determinar o **INDEFERIMENTO** da presente Notícia de Fato.

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO**

PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL (PATRIMÔNIO PÚBLICO)

Procedimento nº **01998.000.265/2022** — Notícia de Fato

---

Efetue-se a notificação da notificante, conforme preleciona o art. 4º da Resolução nº 003/2019 do CSMP.

Anotações de costume. Cumpra-se.

Hodir Flavio Guerra Leitao de Melo,  
Promotor de Justiça.



## ANEXO B – RECONSIDERAÇÃO DO ARQUIVAMENTO E ACEITAÇÃO DA NOTÍCIA DE FATO



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO**

PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL (PATRIMÔNIO PÚBLICO)

Procedimento nº **01998.000.265/2022** — Notícia de Fato

**Notícia de Fato 01998.000.265/2022**

### MANIFESTAÇÃO INICIAL

Trata-se de Notícia de Fato inicialmente distribuída à 14ª PJDCAP, consubstanciada na Manifestação Audível nº 638895, apresentada por Teófilo Barbosa da Silva à Ouvidoria deste *Parquet* e assim redigida:

*"Prezados, boa noite! Venho por meio deste solicitar diligências por parte deste Parquet perante à Alepe para cumprir a solicitação de informações embasadas na LAI, as quais foram protocoladas sob o nº P000-1P7D-Y3U6, em 29/11/2021 (vide anexo). Até o momento não obtive nenhuma resposta. Certo em contar com o auxílio deste Ministério Público, agradeço antecipadamente. Informação adicional fornecida pelo manifestante em 23-02-2022 08:42:05: Segue o anexo!" (sic).*

Considerando que a manifestação do noticiante impugnava genericamente o cumprimento dos ditames da Lei de Acesso à Informação pela ALEPE, sem indicar qual o teor do pedido que fizera ao mencionado órgão legislativo, a NF foi arquivada em 16 de março de 2022, tendo sido o representante notificando para, querendo, apresentar recurso àquela Promotoria. Sendo assim, o noticiante apresentou recurso em 21 de março de 2022, apontando, em apertada síntese, que o pleito que apresentara à ALEPE dizia respeito "à remuneração dos servidores (incluindo os agentes políticos) desta casa legislativa, uma vez que, diferentemente dos Poderes Judiciário e Executivo que disponibilizam tais informações em seus portais de transparência, o poder legislativo,



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO**

PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL (PATRIMÔNIO PÚBLICO)

Procedimento nº **01998.000.265/2022** — Notícia de Fato

*igualmente sujeito à LAI, não o faz." (sic). Na oportunidade, anexou cópia da solicitação que apresentou à ALEPE em 29 de novembro de 2021, demandando informações sobre "a. Período solicitado: mês de dezembro de cada ano, sendo o período 2010 a 2020; b. Descrição da categoria (como exemplo, comissionados, estatutários, parlamentares, aposentados, pensionistas etc.) c. Descrição do cargo; d. Total de Vantagens (não necessariamente é a remuneração, ou seja, a soma de todas as rubricas que não sejam de desconto); e. Quantidade de servidores do item d; f. Total das rubricas que compõem a base para cálculo do IRPF, isto, o total da base do IR; g. Quantidade de servidores do item f; h. Total das rubricas indenizatórias; i. Quantidade de servidores do item h; j. Em outra aba da planilha, informar o valor pago de cada rubrica indenizatória com sua respectiva descrição, por categoria de servidor e por cargo, no período solicitado no item a." (sic).*

Em razão das informações acrescentadas pelo noticiante em seu pleito recursal, deu-se a reconsideração do arquivamento desta NF, com fundamento no art. 4º, § 2º da Resolução CSMP nº 003/2019, uma vez que reconhecido o interesse público que permeia a impugnação do representante. Em 23 de março de 2022, em posse da informação, prestada pela Secretaria das Promotorias de Justiça com atribuição para Defesa do Patrimônio Público nesta capital, de que nesta 25ª PJDCCAP tramita o " *Inquérito Civil nº 01998.000.576/2021, o qual tem por objeto apurar possível descumprimento da Lei de Acesso à Informação e falta de transparência pela Assembleia Legislativa de Pernambuco, no que diz respeito ao acesso detalhado à remuneração dos servidores efetivos e comissionados da Casa" (sic), deu-se o declínio de atribuição e a consequente remessa a esta Promotoria.*

Apesar da inegável semelhança entre os objetos do IC nº 01998.000.576/2021 e desta NF, impõe-se analisar com cautela a possibilidade de junção dos mencionados procedimentos, haja vista que instaurados a partir de Manifestações Audívias redigidas

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO**

PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL (PATRIMÔNIO PÚBLICO)

Procedimento nº **01998.000.265/2022** — Notícia de Fato

por cidadãos distintos e os quais impugnam a ausência de informações diversas, as quais deveriam estar contidas no Portal da Transparência da ALEPE. Desta feita, mantenho, inicialmente, separadas as apurações em curso.

Outrossim, observa-se que, na oportunidade em que apresentou recurso ao indeferimento desta NF, o noticiante apresentou os seguintes questionamentos: "*1) O caso em questão não chama a competência deste MPPE? Não sendo da vossa competência, saberia me informar qual a instituição que poderia diligenciar para que eu possa ter esse pedido de informação atendido? 2) Uma vez que já se esgotaram todos os prazos (de 29/11/2021 até hoje, totalizam 112 dias) e não obtive nenhum retorno, não ensejaria causa de improbidade administrativa? 2) Diante das recentes alterações trazidas pela Lei n. 14.230/21, o possível descumprimento da LAI não é mais ato de improbidade administrativa?" (sic). Embora forçoso se faça admitir que a apuração da ocorrência de conduta ímproba pressupõe a adoção de medidas investigatórias, não sendo possível chegar a conclusões definitivas a partir de uma análise sumária dos fatos narrados pelo noticiante, é certo que se impõe a atuação deste *Parquet*, tendo em vista o inegável interesse público inerente à correta divulgação de dados referentes às despesas públicas implementadas pelas varias instâncias do Poder Público.*

Não obstante, imperioso se faz reconhecer que, com as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 à Lei nº 8.429/92, a configuração de um ato de improbidade administrativa tronou-se condicionada à demonstração do elemento subjetivo do agente público envolvido, ou seja, não há mais a possibilidade de atribuir a pecha de ímproba à conduta do servidor que - sem o especial intento de enriquecer-se ilicitamente, causa dano ao erário ou ofender os Princípios da Administração Pública, em uma das agora taxativas modalidades previstas no artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa - por quaisquer motivos incorre em ilegalidades a exemplo do

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO**

PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL (PATRIMÔNIO PÚBLICO)

Procedimento nº **01998.000.265/2022** — Notícia de Fato

descumprimento dos preceitos da Lei de Acesso à Informação. Eis o motivo pelo qual a apuração de atos de improbidade administrativa, agora mais do que nunca, pressupõe uma análise aprofundada dos fatos noticiados.

A NF veio-me conclusa pelo SIM – Sistema Extrajudicial Eletrônico do MPPE e impõe-se a apuração preliminar dos fatos narrados pelo noticiante.

Porque os trabalhos desta Promotoria precisam ser racionais e tender à resolutividade, DETERMINO:

**1.** Por ora, mantenha-se a autuação das peças como Notícia de Fato, com obediência ao prazo contido na RES-CSMPPE nº 003/2019;

**2.** Expeça-se ofício à Coordenadora do CAO Patrimônio Público e Terceiro Setor, remetendo-lhe cópia desta NF, a fim de que sejam submetidas à análise do competente servidor daquele centro de apoio as irregularidades apontadas pelo noticiante e que deram ensejo a instauração desta NF, com a consequente elaboração de relatório conclusivo;

**3.** Expeça-se ofício ao Procurador-Geral da Assembleia Legislativa de Pernambuco, encaminhando-lhe cópia desta NF para que, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, emita pronunciamento sobre as irregularidades apontadas pelo noticiante, comprovando documentalmente tudo aquilo que alegar, em especial, o atendimento da solicitação protocolada sob o nº P000-1P7D-Y3U6, apresentada pelo Sr. Teófilo Barbosa no dia 29 de novembro de 2021 àquele órgão legislativo, uma vez que exauridos os prazos determinados na Lei de Acesso à Informação para cumprimento dos pedidos de acesso apresentados pelos cidadãos ao Poder Público;

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO**

PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL (PATRIMÔNIO PÚBLICO)

Procedimento nº **01998.000.265/2022** — Notícia de Fato

4. Encaminhe-se cópia desta Manifestação Inicial ao noticiante, para fins de conhecimento e acompanhamento da presente demanda, que agora tramita nesta 25ª PJDCCAP.

Com as respostas ou transcorridos 15 (quinze) dias úteis, voltem-me os autos conclusos.

Recife, 24 de março de 2022.

**Josenildo da Costa Santos**  
**26º Promotor de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital,**  
**no exercício simultâneo da 25ª PJDCCAP**  
**Matrícula nº 184.116-5**

## ANEXO C – ARQUIVAMENTO DA NOTÍCIA DE FATO



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO**

PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL (PATRIMÔNIO PÚBLICO)

Procedimento nº **01998.000.265/2022** — Notícia de Fato

---

### ARQUIVAMENTO

#### **Notícia de Fato 01998.000.265/2022**

Tratam-se os autos de Notícia de Fato instaurada a partir de denúncia nominal e que tem por objeto apurar possível descumprimento da Lei de Acesso à Informação - LAI, por parte da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco - ALEPE.

Em sua denúncia, o manifestante solicita diligências a fim de que seja cumprindo *"a solicitação de informações embasadas na LAI, as quais foram protocoladas sob o nº P000-1P7D-Y3U6, em 29/11/2021 (vide anexo). Até o momento não obtive nenhuma resposta. (...)"*

Junto à manifestação encaminhou comprovante de protocolo da solicitação.

A denúncia foi distribuída a esta Promotoria de Justiça, ocasião em que vieram-me os autos conclusos para análise.

Pelo que se pôde deduzir, de relato bastante sucinto, o noticiante pretende que o Ministério Público adote providências contra a omissão da Assembleia Legislativa em responder a sua solicitação. **Restringe-se a dizer que o ato viola a Lei de Acesso à Informação, sem nem mesmo discorrer do que se trata a solicitação protocolada no órgão público.**





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO**

PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL (PATRIMÔNIO PÚBLICO)

Procedimento nº **01998.000.265/2022** — Notícia de Fato

O fato de não ter articulado corretamente os fatos, sequer fundamentando as razões para que o seu pedido fosse analisado pela Casa Legislativa já seria suficiente para indeferir o pedido de instauração da notícia de fato, tendo em vista ter o cidadão o ônus de articular corretamente os fatos.

Outrossim, além da questão de estar a representação desprovida de elementos mínimos que justifiquem a instauração de um procedimento investigativo, destaco que a Resolução nº 014/2017, do Colégio de Procuradores de Justiça do Ministério Público de Pernambuco, fixa que são atribuições específicas das Promotorias de Defesa do Patrimônio Público:

*I- Prevenção e repressão à prática de atos de improbidade administrativa;*

*II- Tutela da moralidade administrativa e o Patrimônio Público;*

*I II - controle da legalidade dos atos de Estado, quando praticados com violação da probidade administrativa.*

*IV- Promover, na forma da Lei Federal nº 12.846/2013, a responsabilização objetiva de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, previstos no seu art. 5º, em especial para aplicação das sanções previstas nos arts. 6º e 19, de forma isolada ou em conjunto com a Promotoria de Justiça Criminal".*

Inicialmente, aponto que a conduta vergastada não se enquadra em ato de improbidade administrativa ou reputa qualquer violação ao Patrimônio Público.

Corroborando o exposto, embora trate-se de POSSÍVEL violação da Lei de Acesso à Informação, repita-se, segundo o noticiante, tratando-se, à primeira vista, em violação ao princípio da legalidade, por si só, não é suficiente para ensejar a aplicação da Lei n. 4.429/92. Explico.

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO**

PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL (PATRIMÔNIO PÚBLICO)

Procedimento nº **01998.000.265/2022** — Notícia de Fato

A Lei 8.429/92, com as recentes alterações trazidas pela Lei n. 14.230/21, tornou o rol do art. 11 - Atos que atentam contra os princípios da Administração Pública, segundo recente e não pacificada doutrina nacional, **taxativo**, ao substituir a expressão "notadamente" (redação original), para "caracterizada por uma das seguintes condutas".

Assim, adotando tal posicionamento - no momento - majoritário da doutrina, pode-se dizer que ainda que uma conduta ofenda quaisquer dos princípios administrativos que disciplinam o agir administrativo, como o da legalidade, por exemplo, se não estiver expressamente prevista no art. 11, não será considerada ato de improbidade administrativa.

Outrossim, quanto à atuação desta Promotoria quanto ao possível controle de legalidade dos atos do Estado "*quando praticados com violação da probidade administrativa*" não entrevejo como a situação atraia esta atribuição.

Não é todo e qualquer controle de legalidade do Estado que atrai a atuação desta Promotoria, a Resolução é clara: apenas aquelas praticados com violação da probidade administrativa.

Parte da doutrina entende que a probidade administrativa é uma espécie qualificada de moralidade administrativa.

Assim, pode-se conceituar probidade como o dever do agente público de servir à coisa pública, à Administração, com honestidade, com boa-fé, exercendo suas funções de modo lícito, sem aproveitar-se do Estado, ou das facilidades do cargo.

Coaduna com esse posicionamento José Afonso da Silva para quem a probidade administrativa consiste no dever de o funcionário servir à Administração com

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO**

PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL (PATRIMÔNIO PÚBLICO)

Procedimento nº **01998.000.265/2022** — Notícia de Fato

honestidade, exercendo suas funções sem se aproveitar dos poderes ou facilidades dela decorrentes.

Por fim, verifico que o denunciante apresenta POSSÍVEL violação de direito de natureza claramente individual. Não caberia ao Ministério Público assumir a tutela de interesses individuais divisíveis e disponíveis, o que já seria também suficiente para indeferir a deflagração de uma investigação com lastro no art. 3º, § 2º, da Resolução CSMPPE nº 03/2019.

O Ministério Público é uma instituição pública e independente que defende a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais (difusos e coletivos) e os individuais indisponíveis, como os direitos relativos à vida, à saúde e à educação.

A própria Lei de Acesso à Informação, no Capítulo III (Do procedimento de acesso à informação), Seção II (Dos Recursos) - arts. 15 a 20 da Lei n. 12.527/11, dispõe, minuciosamente, acerca dos meios disponíveis colocados à disposição no caso da negativa de acesso à informação, não podendo o Ministério Público substituir o interesse do interessado, nem condições de fiscalizar todo e qualquer pedido de informações não respondido pela administração pública.

Postas tais considerações e esgotadas as diligências que se fizeram necessárias, inexistindo, pois, a necessidade de medidas outras por parte do Ministério Público do Estado de Pernambuco, nos moldes da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), a 14ª Promotoria de Justiça de Defesa e Proteção do Patrimônio Público da Capital, com fulcro no artigo 3º, §2º, da Resolução do CSMP nº 003/2019 resolve determinar o **INDEFERIMENTO** da presente Notícia de Fato.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO**

PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA CIDADANIA DA CAPITAL (PATRIMÔNIO PÚBLICO)

Procedimento nº **01998.000.265/2022** — Notícia de Fato

---

Efetue-se a notificação da notificante, conforme preleciona o art. 4º da Resolução nº 003/2019 do CSMP.

Anotações de costume. Cumpra-se.

Hodir Flavio Guerra Leitao de Melo,  
Promotor de Justiça.

## APÊNDICE – PRODUTO TÉCNICO E TECNOLÓGICO

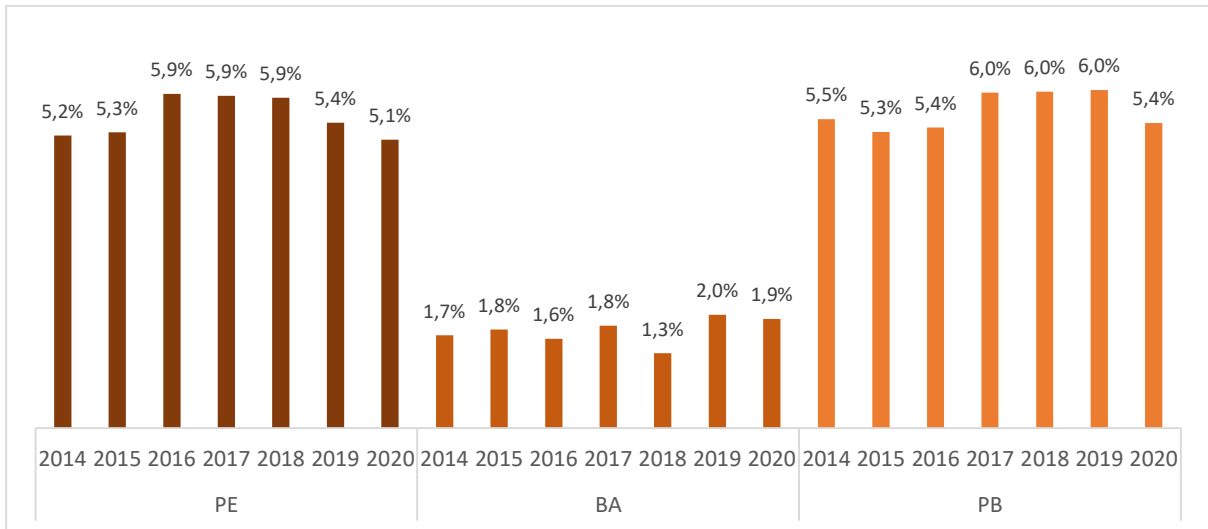
Como forma de orientar os formuladores de políticas públicas na alocação dos recursos do orçamento e servir também como instrumentos de controle dos gastos públicos pela sociedade, construiu-se como Produto Técnico da presente dissertação dois indicadores: IVI – Indicador de Verbas Indenizatórias e ITC – Indicador de Terceirização, os quais contribuirão, respectivamente, para revelar o grau de terceirização das despesas de pessoal e sinalizar em que medida determinadas rubricas da despesa pública merecem atenção por parte dos gestores do orçamento.

Para a construção dos indicadores preditos, segue breve explicação do método de cálculo (para mais detalhes, ver Quadro 2):

- IVI: Somatório das Verbas Indenizatórias/Despesas Total com Pessoal;
  - Finalidade: identificar o comprometimento do orçamento público com o pagamento de verbas indenizatórias. O valor ideal desse indicador é quanto menor melhor, pois assim representa maior economicidade;
- ITC: Somatório dos Serviços de Terceiros PF ou PJ/ Despesas Total com Pessoal;
  - Finalidade: aferir a participação dos valores atribuídos à terceirização no orçamento público buscando subsidiar comparações históricas. A princípio, não há valor ideal.

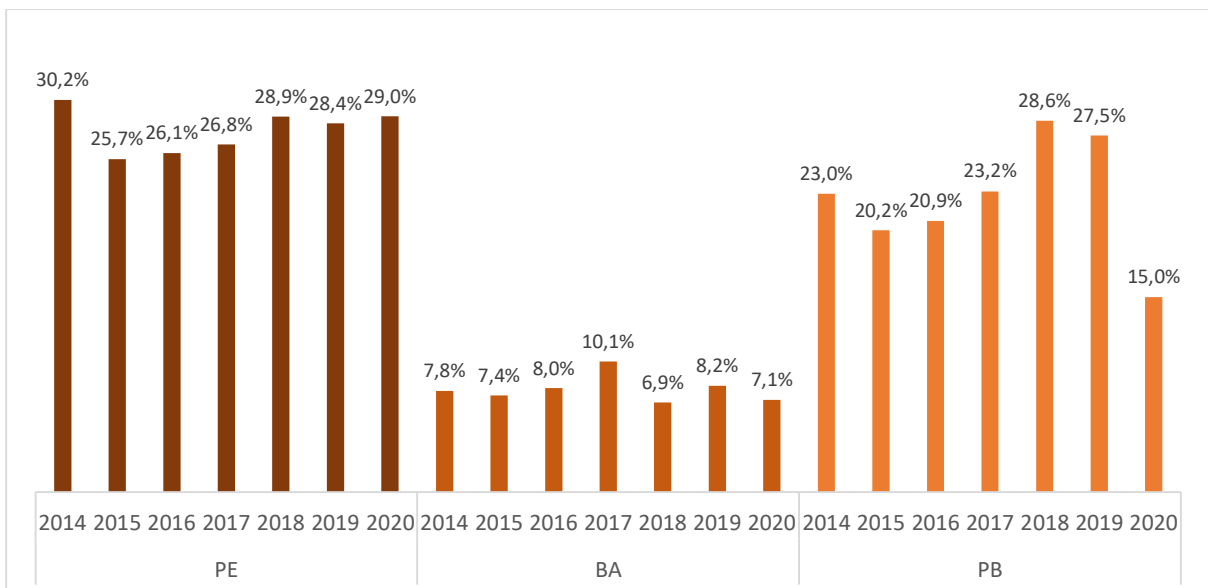
De maneira a complementar a validação dos indicadores, aplicou-se a metodologia para outros dois estados do Nordeste, notadamente Bahia e Paraíba. O critério de escolha desses dois outros estados foi, além de pertencerem a Região Nordeste, por oferecerem Dados Abertos que contivessem os Elementos da Despesa necessários para a construção dos indicadores.

Ao se observar o IVI – Gráfico 14, constata-se visualmente que o Estado da Bahia apresenta comportamento diferente dos outros dois estados. Enquanto Paraíba e Pernambuco seguem na mesma direção – variando de 5 a 6% da RCL, Bahia mostra variação de 1 a 2%. Isto é, o estado baiano gastou 3 vezes menos com verbas de indenizatórias.

**Gráfico 14 – Indicador de Verbas Indenizatórias (2014 a 2020)**

Fonte: O autor (2022), com base em dados extraídos do Portal da Transparência

Por sua vez, ao analisar o ITC – Gráfico 15, o Estado da Bahia continua destoando também para esse indicador, o qual ficou na faixa de 7 a 10%. Pernambuco ficou no intervalo de 26 a 30%, enquanto Paraíba, até 2019, flutuou entre 20 e 29%. O ano de 2020 foi atípico para o estado paraibano, o qual atingiu para o ITC o percentual de 15%. Essa fácil percepção decorre do uso de indicadores, conforme propostos nesse estudo, demonstrado, assim, as vantagens dessa ferramenta e a partir dessa verificação cabe aos interessados investigarem as causas.

**Gráfico 15 - Indicador de Terceirização (2014 a 2020)**

Fonte: O autor (2022), com base em dados extraídos do Portal da Transparência

Vale lembrar que por ser uma razão entre duas variáveis, o cálculo do indicador influenciado tanto pelo numerador quanto pelo denominador. Para ilustrar, pelo lado da despesa total de pessoal (denominador), Bahia e Pernambuco estão na mesma magnitude quando comparados ao Estado da Paraíba – 10 a 14 bilhões, 14 a 20 bilhões e 4 a 5 bilhões nessa ordem. Enquanto pelo lado das verbas indenizatórias e das despesas com terceirização, Bahia e Paraíba se assemelham, sendo os que menos gastam, e Pernambuco o que mais gasta.