



RELISE

RECURSOS PÚBLICOS: ANÁLISE DOS GASTOS COM DESLOCAMENTO DE SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS¹

*PUBLIC RESOURCES: ANALYSIS OF EXPENSES WITH DISPLACEMENT
OF MUNICIPAL PUBLIC SERVERS*

Amanda Beatriz Nasatto Correa²

Maico Montibeller³

Bianca Borghezan Soares⁴

Valkyrie Vieira Fabre⁵

RESUMO

Os municípios têm recursos cada vez mais escassos e obrigações cada vez maiores. A norma brasileira obriga o pagamento do transporte, hospedagem e alimentação, o que gera a necessidade de gasto público com o deslocamento de servidores. Escândalos recentes no meio governamental têm exposto gastos irregulares com diárias e passagens, principalmente em grandes centros urbanos e de poder. O objetivo dessa pesquisa é analisar o gasto com deslocamento de servidores públicos, em municípios com menos de 5.000 habitantes. A pesquisa tem abordagem quantitativa, objetivos descritivos e procedimentos de levantamento documental. Foram analisados todos os 108 pequenos municípios de Santa Catarina, no período de 2011 a 2018, por meio da estatística descritiva e correlação de *Pearson*. Constatou-se uma grande variação no volume de gastos dos municípios, muitos deles comprometendo a sustentabilidade financeira. Ao todo, foram R\$ 79.368.976,79 gastos com deslocamento de servidores no período. Em anos eleitorais há oscilação significativa nos valores. Alguns municípios gastam com diárias e passagens, valor equivalente a 48% das despesas de pessoal, 1,8% do total das despesas correntes, 1,7% do total da receita corrente líquida, ou seja, comprometem 20% de toda a arrecadação de tributos municipais com deslocamento de servidores. Não há correlação significativa com outros dados contábeis que justifiquem o direcionamento dos gastos com diárias e passagens. Porém, a distância até a

¹ Recebido em 18/02/2020. Aprovado em 27/02/2020.

² Universidade Federal de Santa Catarina. amandanasatto10@hotmail.com

³ Univerisdade do Estado de Santa Catarina. maicomonti@hotmail.com

⁴ Univerisdade do Estado de Santa Catarina. bianca_borghezan@hotmail.com

⁵ Univerisdade do Estado de Santa Catarina. valkyrie.fabre@udesc.br

Revista Livre de Sustentabilidade e Empreendedorismo, v. 5, n. 6, p. 105-133, nov-dez, 2020



RELISE

106

capital, apresenta forte correlação com esses gastos, revelando uma possível dependência dos pequenos às estruturas disponíveis nos grandes centros.

Palavras-chave: gastos públicos, diárias civis, passagens, deslocamento de servidores, transparência.

ABSTRACT

Municipalities have increasingly scarce resources and increasing obligations. The Brazilian standard requires the payment of transportation, lodging and food, which generates the need for public spending with the displacement of servers. Recent scandals in the government have cost irregular expenditures with daily and passages, mainly in large urban centers and power. The objective of this research is to analyze the cost with displacement of public servants, in municipalities with less than 5,000 inhabitants. The research has a quantitative approach, descriptive objectives and documental survey procedures. We analyzed all 108 small municipalities of Santa Catarina, from 2011 to 2018, using Pearson's descriptive statistics and correlation. There was a great variation in the volume of costs of the municipalities, many of them compromising the financial sustainability. In all, R\$ 79,368,976.79 was spent on server displacement in the period. In electoral years there is significant oscillation in values. Some municipalities spend on daily and passages, equivalent to 48% of personnel expenses, 1.8% of total current expenses, 1.7% of total net current revenue, that is, they commit 20% of all municipal taxes with server displacement. There is no significant correlation with other accounting data that justify the directing of costs with daily and passages. However, the distance to the capital has a strong correlation with these costs revealing a possible dependence of the small ones on the structures available in the large centers.

Keywords: public costs, daily civil, tickets, displacement of servers, transparency.

INTRODUÇÃO

Com o surgimento da legislação que obriga os entes públicos a efetuarem sua prestação de contas de maneira transparente, bem como o dinamismo dos sistemas de informações online, criou-se a necessidade de otimizar a distribuição e aproveitamento de recursos públicos, em políticas que atendam às necessidades e anseios dos cidadãos. Raupp (2011, p. 6) explica



RELISE

107

que "diferentemente do setor privado, no setor público as preocupações com a gestão de custos não estão relacionadas com a avaliação de estoques ou com a apuração de lucros, mas sim com o desempenho dos serviços".

O acompanhamento do funcionamento da máquina pública em nível federal, estadual e municipal é dever do cidadão para o real exercício da cidadania, buscando o desenvolvimento social e o bem comum da população (PRADE; FABRE, 2018). Quando são eleitos os administradores públicos através do voto, espera-se que sua atuação seja a mais correta possível, de modo a conduzir a realização da despesa com máxima economia, a fim de atingir a eficácia com o mínimo de desembolso e a máxima prestação de contas ao contribuinte.

A prestação de contas é o processo onde o administrador público tem a obrigação de comprovar, perante os órgãos de controle, a destinação dos valores e bens que lhe foram entregues, em prazos estipulados legalmente. A contabilidade pública pode auxiliar na evidenciação de dados e na busca por soluções, auxiliando na gestão dos recursos públicos.

A crise no gerenciamento dos recursos público não é atual. Desde 1998, centenas de prefeitos se unem no evento anual denominado Marcha a Brasília. Com 20 anos de existência, as reivindicações mudaram, mas o tema é sempre o mesmo, a falta de recursos nos municípios. A pauta municipalista, apresentada no evento em 2017, da Conferência Nacional dos Municípios [CNM] (2017), é composta por 10 temas prioritários, todos envolvem a questão dos dispêndios públicos, quer seja pela retirada de direitos tributários dos municípios, quer seja pela aprovação de normas jurídicas pelo congresso, que elevam o desembolso dos municípios.

De modo geral, as despesas públicas mais evidenciadas na mídia e em publicações acadêmicas, são aquelas de maior vulto financeiro. Mas algumas despesas de menor expressão financeira passam despercebidas,



RELISE

108

principalmente quando não existe norma jurídica que limite esses gastos. A temática desta pesquisa visa explorar duas delas (despesas com diárias civis e despesas com passagens e locomoção), ambas relacionadas aos gastos com deslocamento a serviço, de servidores públicos.

A legislação atual garante a existência de ferramentas para *accountability*, como os portais de transparência (do município), o acesso ao cidadão (do Tribunal de Contas do Estado) e o portal de contas públicas (da Secretaria do Tesouro Nacional), ambos disponíveis em meio eletrônico e gratuito. Platt Neto, Cruz, Ensslin e Ensslin(2009) afirmam que a participação popular ainda é insipiente e que a fiscalização das contas públicas nos portais é inibida pela linguagem complexa, que dificulta a compreensão do cidadão.

Dúvidas sobre quem fiscaliza as despesas com deslocamento de servidores, qual o volume de gastos que elas representam e qual parcela do orçamento elas comprometem, estão sendo levantadas por diversos segmentos da sociedade, afirmam o Ministério Público de Santa Catarina [MPSC] (2016) e a Editora Globo (2017). Cabe ao Poder Legislativo, aos órgãos de controle interno, à promotoria pública e até mesmo à população, fiscalizar os municípios nesse sentido. Apesar da temática, diárias e despesas de locomoção dos órgãos públicos não são temas comuns na área acadêmica, essa pesquisa pretende responder algumas dessas inquietações, principalmente em relação ao comprometimento dos recursos públicos.

No Brasil existem milhares de pequenos municípios, com estruturas reduzidas e os gastos com diárias podem comprometer outras áreas de atuação da gestão pública. Fabre e Bonfante (2018) identificaram as pesquisas sobre contabilidade pública do Brasil nos últimos 10 anos e concluíram que apenas 34% delas foram direcionadas ao governo municipal. Segundo os autores, as capitais e os municípios de grande porte foram o foco da maioria das pesquisas na última década.



RELISE

Os Tribunais de Contas estão focados em fatos relacionados à legalidade e à legitimidade dos gastos públicos. Esse enfoque acaba por se limitar apenas em verificar o alcance das normas legais e da comprovação das despesas executadas, criando uma lacuna na temática, principalmente no que tange às despesas subordinadas diretamente à decisão dos gestores (AMORIM; DINIZ; LIMA, 2017).

No sentido de contribuir para ampliar o arcabouço teórico e prático da lacuna de conhecimento sobre gestão de recursos em pequenos municípios, surge o problema de pesquisa: como se comportam os gastos com deslocamento de servidores públicos em municípios com menos de 5.000 habitantes?

Para responder esta questão, a pesquisa envolveu pesquisadores com histórico profissional na contabilidade de pequenos municípios catarinenses, o que motivou a pesquisa nessa região. O estado de Santa Catarina possui 295 municípios e população estimada de 6.910.553 habitantes, sendo que todos os 108 municípios que possuem menos de 5.000 habitantes, considerados pequenos do ponto de vista populacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE] (2018), foram analisados, no lapso temporal de 2011 a 2018.

O objetivo da pesquisa foi analisar o gasto com deslocamento de servidores públicos em municípios com menos de 5.000 habitantes. O clamor social pela informação sobre o comportamento dos gastos públicos e os crescentes escândalos envolvendo o abuso nos gastos com diárias e locomoção de servidores têm tomado a mídia nos últimos anos. Esta pesquisa é relevante, do ponto de vista acadêmico, pelo escasso arcabouço teórico sobre a temática. Como uma ciência social aplicada, a contabilidade pode analisar estes fatos com uma lente acadêmica, isenta de viés político.

A principal motivação dessa pesquisa foram os sucessivos escândalos envolvendo legislativo e executivo municipais. O uso abusivo e desvirtuado das



RELISE

110

"diárias civis" e "passagens e despesas de locomoção", como fonte remuneratória irregular dos servidores e mau uso dos recursos públicos, tem se confirmado em diversas cidades (GAZETA DO POVO, 2015; MPSC, 2016; A HORA, 2017; DIÁRIO CATARINENSE, 2017; EDITORA GLOBO, 2017). A mídia costuma focar nos municípios de grande porte e acaba por não destacar os pequenos municípios, que podem estar realizando gastos igualmente elevados.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Os movimentos reformistas motivaram os estudos sobre transparência. Vale destacar que esses movimentos estão em voga diante da luta pela superação de déficits democráticos, retrocessos no Estado de bem-estar social, crises econômicas, elevação de taxas de desemprego, redução da confiança nas entidades e também nos políticos diante de diversos escândalos de corrupção (MARTINS *et al.*, 2018). Nos dias atuais a transparência é cada vez mais utilizada em países que defendem um processo democrático, facilitando o acesso às informações sobre os atos praticados por gestores públicos.

Um dos elementos da transparência das contas públicas é a publicidade. As informações devem ser publicadas aos indivíduos por diversos meios. O governo deve repassar informações confiáveis, úteis, relevantes e de maneira direta, ou seja, a linguagem deve ser simples, de fácil acesso e que possibilite o entendimento por parte do leitor (CAMILO; YAMAGUCHI; MANENTI, 2018). Para Fiirst, Baldissera, Martins, Nascimento e Amabile (2018, p.272), a “transparência pública corrobora na mitigação da assimetria de informação entre gestores públicos e sociedade”.

Diante de diversos casos de corrupção e má distribuição de recursos públicos, a transparência se torna fator de risco político. Alguns gestores



RELISE

111

acreditam que a transparência represente uma ameaça, que pode gerar efeitos negativos em suas carreiras. O efeito da fiscalização social é visto principalmente em períodos eleitorais. Logo, acredita-se que a transparência deva inibir os gestores de escolherem caminhos “errados” com receio do efeito devastador que esse deslize possa causar (ROCHA *et al.*, 2019).

Estudos demonstram que a transparência possui ligações com a responsabilidade fiscal, pois o governo tem a obrigação de informar e explicar seus atos de gestão aos cidadãos. O acesso às informações por parte da população é amparado pela Lei nº 12.527/11 (Lei de Acesso a Informação), em vigor desde 17 de maio de 2012.

O acesso às contas públicas facilita a fiscalização e promove a participação popular. O gerenciamento dos recursos públicos exige cada vez mais atenção dos gestores e informações pontuais da contabilidade, para tomada de decisão. Nos últimos 10 anos, de acordo com Fabre e Bonfante (2018), os temas mais pesquisados na área de contabilidade pública foram: 1) Plano de contas, registros e evidenciação obrigatória; 2) Custos e despesa; 3) Accountability e transparência. Assim, para Raupp (2011), existe uma falha na administração pública que precisa ser corrigida, o próprio governo municipal ignora os custos dos processos de trabalho governamentais, desconhece onde há desperdício ou eficiência dos recursos que aplica.

Isso é perceptível atualmente, quando notícias sobre o mau uso dos recursos públicos tomam a mídia diariamente. No caso das despesas públicas com deslocamento de servidores a serviço, manchetes como as publicadas por Gazeta do Povo (2015), MPSC (2016), A Hora (2017), Editora Globo (2017) e Diário Catarinense (2017) revelam que algo está errado. Apesar disso, as notícias não apresentam um comparativo destes gastos com as demais despesas ou receitas públicas.



RELISE

112

Os Tribunais de Contas têm papel importante na investigação das despesas públicas. Em 2015, o Tribunal de Contas do Paraná [TC-PR] notificou 45 prefeituras e câmaras de vereadores por abuso de gastos com diárias. A operação, denominada "pente fino", foi noticiada no jornal Gazeta do Povo (2015), que apresentou dados com nome das prefeituras e valores totais gastos. Conforme descrito na matéria jornalística, "prefeitos de 18 municípios emitiram 1.330 diárias" em 2014, "somando R\$ 565 mil em gastos". Segundo o Jornal, outras "27 Câmaras foram notificadas – três por excesso de viagens por pessoa e 24 por gastos com diárias acima de 7% do orçamento das Casas", foram mais de R\$ 3,7 milhões em diárias.

O Ministério Público de Santa Catarina (MPSC) já instaurou inquérito civil contra alguns vereadores por abuso no recebimento de diárias, mediante denúncia não identificada de cidadãos. A quantidade e valores anuais despendidos para realização de vários cursos em uma mesma instituição foram considerados duvidosos. O Promotor Cozza Bruno revelou que a legislação atual é "genérica" e não limita gastos, nem cobra justificativas pertinentes. Na matéria veiculada, ele afirma que "falta transparência" e que "a legislação não determina que sejam motivadas", autorizando o presidente ao pagamento de diárias sem maiores justificativas (MPSC, 2016). Segundo A Hora (2017), que noticiou este mesmo caso, somente "dois vereadores investigados gastaram juntos em 2016 um total de R\$ 24,8 mil em diárias".

O estudo de Camilo *et al.* (2018), com os municípios da microrregião de Criciúma com população acima de 10.000 habitantes, aponta que o gestor público não está desempenhando seu cargo baseado nos princípios de governança, transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e a conduta ética. Devido a isso, a população não consegue acompanhar a prestação de contas com a devida transparência que necessita.



RELISE

113

A população por meio de tributos cede recursos ao Estado para o financiamento da máquina estatal e, em contrapartida, espera receber bens e serviços em prol da comunidade. Logo, para atender e suprir essas necessidades da sociedade o governo precisa levar em consideração sua natureza limitada de recursos para então não necessariamente usufruir de grande quantidade de recursos públicos. Os gestores públicos necessitam utilizar esses recursos de maneira racional, focando na eficiência e avaliação de desempenho da gestão (AMORIM *et al.*, 2017).

As normas que regem a contabilidade pública estabelecem como etapas da despesa pública a fixação, empenho, liquidação e pagamento. Ocorre que no caso das diárias, o pedido deve ser feito pelo servidor interessado, apreciado e aprovado pelo gestor responsável, para posteriormente ser empenhado (antes da data da viagem). Mas em alguns casos, além do abuso nos gastos, nem mesmo as etapas da despesa estão sendo respeitadas. A Editora Globo (2017) noticiou o caso do município de Iguatemi - MS, que segundo o promotor de justiça Thiago Barbosa da Silva, empenhava as diárias antes mesmo do pedido ser realizado, ele afirma que "diárias deixaram de ser uma verba indenizatória para serem uma verba remuneratória", que representam um incremento em torno de 25% do salário dos vereadores.

A temática desta pesquisa carece de literatura acadêmica, pois o assunto tem ganho o interesse dos cidadãos e dos diversos canais de comunicação, nos últimos anos. Em matéria jornalística do Diário Catarinense (2017), assinada por Hyury Potter, foi revelado um levantamento das diárias no poder legislativo estadual, feito de 2011 a 2016. Foram 67 mil viagens informadas no portal de transparência da Assembleia Legislativa de Santa Catarina [ALESC], R\$ 7,6 milhões gastos apenas em 2016, no período todo foram mais de R\$ 61 milhões em diárias. O curioso do texto foi a revelação de



RELISE

114

que a maioria das diárias é fornecida para períodos de feriados e férias parlamentares. O comparativo por número de servidor, revelou que a cada R\$ 1 gasto no Congresso Nacional, a ALESC desembolsou R\$ 14,50 com a mesma finalidade em 2016.

Os gastos com diárias e passagens, representam um valor expressivo de recursos públicos que podem estar sendo utilizados para cometer atos de improbidade administrativa. A ciência contábil possui ferramentas que auxiliam no levantamento das informações e na interpretação, para melhorar a tomada de decisão. Porém, a nomenclatura utilizada na contabilidade pública pode confundir o leitor. Fabre, Schlup e Pandini (2017) explicam que "na contabilidade pública, o conceito de gasto coincide com o termo despesa orçamentária, utilizado na normatização da área, para estruturação de plano de contas e demonstrativos contábeis públicos". Assim, as contas denominadas despesas públicas, na verdade envolvem todos os gastos, sejam eles classificados como custos, despesas ou investimentos (nomenclatura utilizada pela contabilidade de custos). Para efeitos desta pesquisa, gastos e despesas públicas são considerados sinônimos.

A definição de despesa pública está relacionada aos dispêndios da entidade governamental, necessários para manter o funcionamento dos serviços públicos, funções e atribuições do governo.

A classificação das despesas orçamentárias segue determinações jurídicas normativas da Secretaria do Tesouro Nacional [STN]. O conjunto de classificações que dá origem à conta contábil analítica é também chamado de dotação orçamentária. É na dotação orçamentária específica que são registrados todos os gastos com determinada despesa.

Em resumo, para os municípios de Santa Catarina, quanto à classificação da despesa pública orçamentária, as normas jurídicas que regem a matéria são: Lei Federal 4.320/64, Constituição Federal/88, Decreto Federal



RELISE

115

2.829/98, Portaria SOF 42/99, Portaria Interministerial 163/01 e alterações, Portaria Conjunta 3/08 e alterações, e as Leis Orgânicas Municipais. A classificação da dotação orçamentária, pode ser representada pela Figura 1.

Figura 1 - Representação da classificação da despesa pública orçamentária

AA. BB. CC. DDD. EEE. F. GGGG. H. I. JJ. LL. MM. NNNN AA - Órgão BB - Unidade CC - Função DDD - Subfunção EEE - Programa F - Projeto, atividade ou operação especial GGGG - Nº do P/A/OE H - Categoria Econômica I - Grupo de natureza da despesa JJ - Modalidade de aplicação LL - Elemento de despesa MM - Desdobramento do elemento NNNN – Fonte de Recursos

Fonte: Elaborada pelos autores.

Entre as classificações quanto à Categoria Econômica, segundo a STN (2016), estão os Elementos de Despesa, dentre eles os classificados como Diárias Civas (elemento de número 14) e Passagens e Despesas com Locomoção (elemento de número 33). As referidas contas de despesa são conceituadas pelo Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (STN, 2016, p. 84 e 87) como:

14 - Diárias civis

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 (STN, 2016, p. 84).

33 – Passagens e Despesas com Locomoção

Despesas orçamentárias, realizadas diretamente ou por meio de empresa contratada, com aquisição de passagens (aéreas, terrestres, fluviais ou marítimas), taxas de embarque, seguros, fretamento, pedágios, locação ou uso de veículos para transporte de pessoas e suas respectivas bagagens, inclusive quando decorrentes de mudanças de domicílio no interesse da administração (STN, 2016, p.87).



RELISE

116

No tocante a esta pesquisa, os elementos 14 e 33, pertencem às Despesas Correntes, portanto, não compõem o total de gastos com Pessoal, nem tão pouco são somados para fins deste limite de gasto, definido na Lei 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Para fins de tributação são consideradas despesas de caráter indenizatório e livre de tributação, a exceções ão as diárias que no mês ultrapassem 50% da remuneração do servidor beneficiário, sobre as quais incidirá imposto de renda.

Cabe destacar que no elemento de despesa 33 não são registradas as despesas com transporte coletivo habitual do servidor, destinado ao deslocamento casa-trabalho-casa, estas despesas têm elemento específico (49 - Auxílio transporte).

O gasto com deslocamento de servidores a serviço faz parte da rotina na administração pública, necessário para realização das atividades. Cabe aos servidores e principalmente aos administradores, a coerência na utilização de diárias e passagens, visando à boa gestão e otimização dos recursos públicos.

As despesas com deslocamento são normalmente registradas na contabilidade quando os servidores necessitam participar de atividades fora do município de origem, como cursos, reuniões e participação em eventos nos quais estão a trabalho, representando a instituição. Cada município possui autonomia para legislar sobre o tema, estabelecendo regras, valores e limites. É comum que as normas jurídicas municipais vedem a concessão de diárias para deslocamentos aos municípios limítrofes e para deslocamentos com início e retorno no mesmo dia, durante o horário de expediente do órgão público.

Segundo estudo de Berlt, Bender Filho e Tristão (2017), os gastos com pessoal não ultrapassam o teto, porém a remuneração apresenta um constante crescimento, principalmente em municípios menores. Ou seja, outros recursos estão sendo utilizados para remunerar o servidor, além dos gastos considerados de pessoal.



RELISE

117

MÉTODO E PROCEDIMENTOS DA PESQUISA

Esta pesquisa possui abordagem quantitativa, objetivos descritivos e procedimentos de levantamento de dados documentais. A intenção foi analisar os gastos públicos com deslocamento de servidores municipais dos pequenos municípios, aqui considerados aqueles com população inferior a 5.000 habitantes.

A escolha foi pelos municípios que se encontram no território do estado de Santa Catarina, localizado na região sul do Brasil, pois alguns deles fazem parte do cotidiano profissional dos autores desta pesquisa. Assim, foram coletados os dados de todos os 108 municípios catarinenses com menos de 5.000 habitantes, conforme Tabela 1.

Tabela1 - Pequenos municípios de Santa Catarina

Nome do Município	Habitantes	Nome do Município	Habitantes	Nome do Município	Habitantes
Santiago do Sul	1.465	Planalto Alegre	2.654	Treviso	3.527
Lajeado Grande	1.490	São Bernardino	2.677	Vargeão	3.532
Flor do Sertão	1.588	Iomerê	2.739	Cerro Negro	3.581
Presidente Castello Branco	1.725	Rancho Queimado	2.748	Witmarsum	3.600
Tigrinhos	1.757	Novo Horizonte	2.750	Doutor Pedrinho	3.604
Paial	1.763	Capão Alto	2.753	Dona Emma	3.721
Jardinópolis	1.766	Princesa	2.758	Cordilheira Alta	3.767
Macieira	1.826	Chapadão do Lageado	2.762	Saltinho	3.961
Barra Bonita	1.878	Sul Brasil	2.766	Jaborá	4.041
Cunhataí	1.882	Celso Ramos	2.771	Modelo	4.045
São Miguel da Boa Vista	1.904	Vargem	2.808	Paraíso	4.080
Ibiam	1.945	Matos Costa	2.839	Pedras Grandes	4.107
Alto Bela Vista	2.005	Brunópolis	2.850	Xavantina	4.142
Ermo	2.050	Morro Grande	2.890	Arabutã	4.193
Santa Rosa de Lima	2068	Santa Terezinha do Progresso	2.896	Iraceminha	4.253
Irati	2.096	Bandeirante	2.906	Nova Itaberaba	4.267
Bom Jesus do Oeste	2.132	União do Oeste	2.910	Nova Erechim	4.275
Jupia	2.148	Peritiba	2.988	Salto Veloso	4.301



RELISE

118

Lacerdópolis	2.199	Zortéa	2.991	Erval Velho	4.352
Marema	2.203	São Bonifácio	3.008	Bom Jardim da Serra	4.395
Arvoredo	2.260	Entre Rios	3.018	Caxambu do Sul	4.411
Ouro Verde	2.271	Pinheiro Preto	3.147	Passos Maia	4.425
Presidente Nereu	2.284	São Martinho	3.209	Rio Fortuna	4.446
Painel	2.353	Anitápolis	3.214	Botuverá	4.468
Palmeira	2.373	Major Gercino	3.279	Tunápolis	4.633
Santa Helena	2.382	Serra Alta	3.285	Lindóia do Sul	4.642
Águas Frias	2.424	Bocaina do Sul	3.290	Guatambú	4.679
Rio Rufino	2.436	Atalanta	3.300	São Pedro de Alcântara	4.704
Coronel Martins	2.458	Ponte Alta do Norte	3.303	José Boiteux	4.721
Frei Rogério	2.474	Leoberto Leal	3.365	Ipira	4.752
Urupema	2.482	Ibicaré	3.373	Piratuba	4.786
Mirim Doce	2.513	Calmon	3.387	Vargem Bonita	4.793
Bom Jesus	2.526	São João do Itaperiú	3.435	Riqueza	4.838
Formosa do Sul	2.601	Braço do Trombudo	3.457	Ponte Alta	4.894
Belmonte	2.635	Galvão	3.472	Agronômica	4.904
Abdon Batista	2.653	Arroio Trinta	3.502	Guarujá do Sul	4.908

Fonte: IBGE, 2018.

A pesquisa foi efetuada com base nos últimos 8 anos de balanços publicados, compreendendo o período de 2011 a 2018. A maioria dos dados da pesquisa foi coletada no portal do cidadão do Tribunal de Contas de Santa Catarina [TCE-SC]. Quando não estavam disponíveis neste, foram coletados do portal de transparência de cada município. Todos os dados foram coletados manualmente, nos demonstrativos do balanço anual, disponibilizados pelos municípios na *internet*.

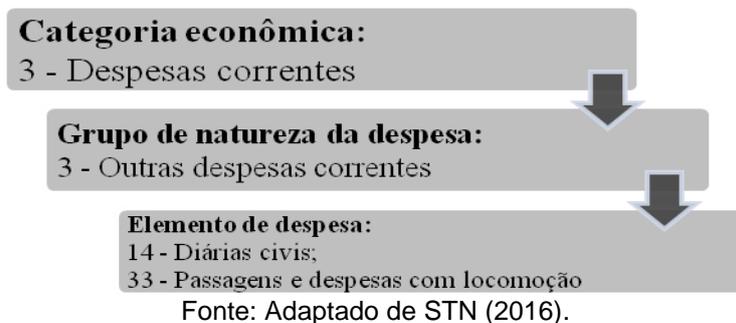
Esta pesquisa irá analisar as despesas classificadas em nível de Elemento de despesa, representado na Figura 1 como LL. Neste sentido, as Diárias civis e as Passagens e despesas com locomoção, pertencem à mesma categoria econômica e grupo de natureza de despesa, conforme demonstrado na Figura 2.



RELISE

119

Figura 2 - Classificação quanto a natureza



Para efeitos desta pesquisa, será considerado gasto com deslocamento do servidor a serviço, a soma dos valores liquidados, registrados nas contas contábeis de Diárias Civis e de Passagens e Despesas com Locomoção.

A variável dependente é a soma dos gastos registrado na conta Diárias civis e na conta Passagens e Despesas de Deslocamento (GDP). Como variáveis independentes foram selecionadas as variáveis: Despesa corrente (DC), Despesas de pessoal (DP), Receita Corrente Líquida (RCL), Receita Tributária (RT) e Distância da Capital (km).

Inicialmente foi realizada a análise descritiva dos GDP, apresentando um gráfico comparativo dos municípios pesquisados e total de gastos por ano. Na sequência foi realizada a análise por correlação e posteriormente uma análise individualizada do comprometimento em relação às variáveis de despesas e receitas. Por fim foi realizado o cálculo da média de gastos dos municípios de acordo com a distância que se encontram da capital do estado (Florianópolis - SC).

As variáveis utilizadas nesta pesquisa não tiveram como base estudos anteriores e foram selecionadas de acordo com a experiência profissional dos autores, na área contábil de pequenos municípios de Santa Catarina. Como a temática é nova e a necessidade de pesquisa emerge do clamor social pela transparência na aplicação dos recursos públicos, percebeu-se a necessidade



RELISE

120

de uma pesquisa que envolvesse pesquisadores que atuam profissionalmente nos municípios pesquisados.

Segundo Dyckman e Zeff (2015), as pesquisas estão se afastando da prática contábil. desde a década de 60 se valorizam pesquisas com vasto referencial teórico e com análises estatísticas robustas, que dificultam a compreensão dos stakeholders e afastam os achados teóricos da realidade prática dos contadores, mas é preciso mudar, ou a ciência contábil se distanciará da realidade.

Esta pesquisa buscou apresentar um texto em linguagem simples e com análises de fácil compreensão, a fim de estimular a leitura de jovens pesquisadores e profissionais do mercado. A intenção foi mensurar o percentual de comprometimento dos recursos públicos com os GDP. Assim, a principal limitação desta pesquisa foi o viés prático da explanação dos resultados, advindo das escolhas de variáveis e métodos de análise que, na visão destes pesquisadores, seriam mais adequados para o público que se pretende atingir.

RESULTADO E DISCUSSÕES

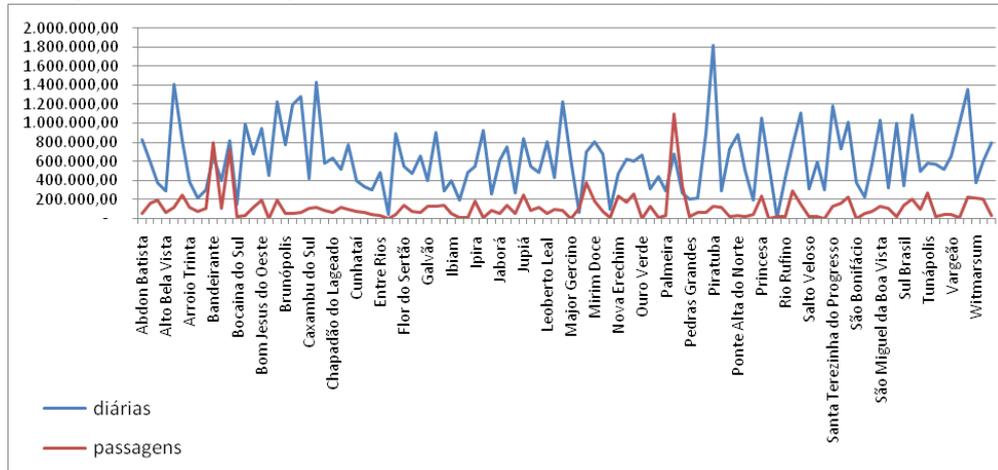
Inicialmente foram levantados os gastos com deslocamento de servidores a serviço, dos últimos 8 anos (2011 a 2018). A estatística descritiva com base na média municipal dos gastos anuais no período relevou uma variação elevada no valor entre os municípios pesquisados.

Conforme se percebe na Tabela 2 e na Figura 3, ocorreu grande variação nos gastos médios dos municípios pesquisados. As diárias variaram de R\$ 868,42 a R\$ 226.889,92 por ano, enquanto para as passagens e despesas de locomoção, houve municípios que não gastaram nada e outros que gastaram R\$ 137.531,84 por ano.



RELISE

Figura 3 – Total de gastos acumulados no período por município (2011-2018)



Fonte: Dados da pesquisa.

Tabela 2 - Principais resultados da estatística descritiva(valor anual por município)

Diárias		Passagens		Total GDP	
Média	76.704,65	Média	15.157,59	Média	91.862,24
Mediana	71.642,88	Mediana	11.048,04	Mediana	82.649,06
Mínimo	868,43	Mínimo	0	Mínimo	3.356,84
Máximo	226.899,80	Máximo	137.531,80	Máximo	242.886,8
Soma	8.284.103,00	Soma	1.637.019,00	Soma	9.921.122,00

Fonte:Dados da pesquisa.

Ao todo, no período analisado (2011 a 2018), os 108 municípios gastaram juntos R\$ 79.368.976,79, o que resulta em uma média anual de R\$ 9.921122,10. Partindo da afirmação do promotor de justiça do Ministério Público de Mato Grosso do Sul, de que as diárias estão deixando de ser verba indenizatória para, em alguns casos, se tornarem verbas remuneratórias (EDITORA GLOBO,2017), o valor despendido em GDP, é expressivo.

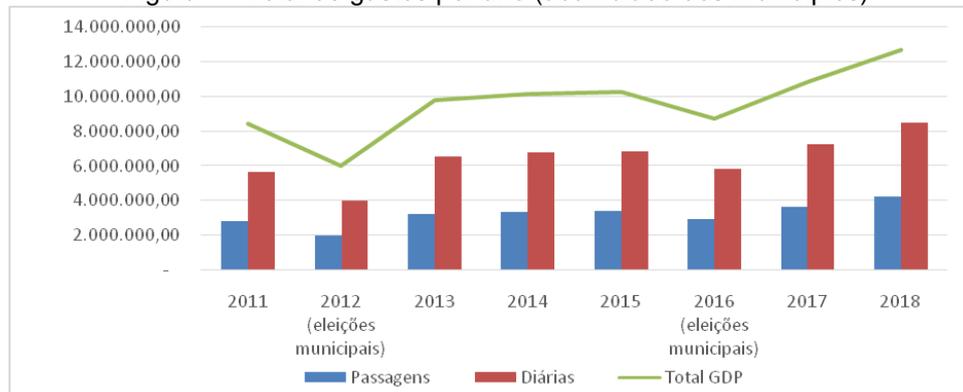
Avaliando o total acumulado por ano, observa-se que em anos eleitorais os gastos com deslocamento de servidores municipais têm maior oscilação. A Figura 4 ilustra estes resultados.



RELISE

122

Figura 4 - Total de gastos por ano (acumulado dos municípios)



Fonte: Dados da pesquisa.

A experiência profissional dos autores em órgãos municipais direciona à justificativa de que em períodos de eleições municipais a fiscalização popular é maior, o que acaba por reduzir os gastos com viagens. Outrossim, apesar de não ser o foco da pesquisa, os dados revelam que em anos de eleições estaduais e federais (2014 e 2018), os gastos com deslocamento de servidores municipais tende a aumentar. Os resultados da Figura 4 são semelhantes aos apresentados pelo Diário Catarinense (2017) para os gastos da ALESC, onde o pico de gastos é no ano pré-eleitoral. Na matéria veiculada, outras informações foram levantadas e revelaram que a maioria das diárias inicia nas quintas e sextas-feiras e em período de recesso parlamentar ou feriados prolongados. Estas informações não foram levantadas nesta pesquisa, em relação aos dados municipais, visto que, fogem aos objetivos do estudo.

Apesar dos elevados gastos na análise geral, se analisado caso a caso, observa-se que alguns municípios estão gastando valores insignificantes, o que não significa que não estejam pagando os deslocamentos realizados por servidores. Ocorre que a legislação atual autoriza o empenho de "adiantamento de despesas", na modalidade empenho estimativo, que permite que sejam empenhados, liquidados e pagos, valores estimados da despesa, que irá ocorrer *a posteriori*.



RELISE

123

Em relação ao regime de adiantamento de despesas, além das normas federais, os municípios pesquisados estão sujeitos aos procedimentos estabelecidos na Resolução 14/2012 (TCE-SC, 2012), que estabelece "Art. 6º Os recursos públicos concedidos para realização de despesas pelo regime de adiantamento serão aplicados diretamente pelo servidor formalmente designado para gerir os recursos." Cabe destacar que os adiantamentos exigem do beneficiário a posterior prestação de contas e devolução dos recursos não utilizados. A fiscalização desta prestação de contas, em primeira instância, é feita por agente municipal que tem por obrigação conferir se os documentos fiscais entregues estão de acordo com o objetivo do empenho, previamente estabelecido. Neste caso, poderiam ser realizadas na modalidade adiantamento, as despesas que correspondem às diárias e passagens.

Os valores despendidos em diárias e passagens demonstram ser vultosos, principalmente por tratarem de municípios pequenos, com menos de 5.000 habitantes. Mas é importante verificar se os GDP têm alguma relação com outras variáveis. A Tabela 3 apresenta o cálculo da correlação, conforme já mencionado nos aspectos metodológicos.

Tabela 3 - Cálculo da correlação

	GDP	RT	DP	RCL	DP
GDP	1				
DC	0,055	1			
DP	0,005	0,172	1		
RCL	0,044	0,977	0,147	1	
RT	-0,013	0,625	0,078	0,663	1

Fonte: Dados da pesquisa.

Observa-se que, de acordo com a Tabela 3, não existe correlação representativa entre despesas com deslocamento de servidores e as demais variáveis, por serem todos os valores da coluna GDP, muito próximos de zero. Estes resultados sugerem que realmente, o volume no fornecimento de diárias e passagens depende da avaliação subjetiva do gestor, que pode ou não autorizar o gasto.



RELISE

124

Para melhor analisar a relação, foi realizada uma análise vertical nos balanços, utilizando as mesmas variáveis como base, a fim de calcular o percentual de comprometimento com GDP no período estudado (2001-2018). A Tabela 4 apresenta o resumo dos resultados desta análise.

Tabela 4 - Comprometimento com GDP

Município	DC	RT	RCL	DP	Município	DC	RT	RCL	DP
Abdon Batista	0,8%	9,8%	0,7%	7,2%	Marema	0,2%	2,4%	0,2%	1,4%
Agronômica	0,8%	7,3%	0,7%	9,4%	Matos Costa	1,1%	13,9%	1,1%	39,9%
Águas Frias	0,6%	7,8%	0,5%	10,6%	Mirim Doce	1,2%	14,1%	1,1%	29,9%
Alto Bela Vista	0,4%	4,6%	0,3%	7,9%	Modelo	0,8%	8,9%	0,8%	16,6%
Anitápolis	1,7%	17,8%	1,6%	36,9%	Morro Grande	0,1%	1,3%	0,1%	2,9%
Arabutã	1,0%	9,8%	0,9%	18,0%	Nova Erechim	0,8%	8,3%	0,7%	12,7%
Arroio Trinta	0,5%	6,2%	0,4%	5,9%	Nova Itaberaba	0,9%	8,4%	0,8%	15,0%
Arvoredo	0,3%	3,9%	0,3%	4,4%	Novo Horizonte	1,0%	12,9%	0,9%	18,8%
Atalanta	0,4%	5,0%	0,4%	9,7%	Ouro Verde	0,8%	9,3%	0,8%	21,8%
Bandeirante	1,4%	18,7%	1,3%	29,4%	Paial	0,4%	6,7%	0,4%	6,3%
Barra Bonita	0,6%	7,8%	0,6%	10,7%	Painel	0,6%	6,4%	0,6%	10,4%
Belmonte	1,5%	22,0%	1,4%	19,7%	Palmeira	0,4%	4,1%	0,3%	6,7%
Bocaina do Sul	0,2%	1,8%	0,2%	2,7%	Paraíso	1,8%	21,0%	1,6%	31,4%
Bom Jardim da Serra	1,1%	11,2%	1,0%	12,7%	Passos Maia	0,5%	5,5%	0,5%	10,0%
Bom Jesus	0,9%	10,0%	0,9%	31,3%	Pedras Grandes	0,3%	2,8%	0,3%	8,2%
Bom Jesus do Oeste	1,3%	16,7%	1,1%	19,8%	Peritiba	0,3%	3,6%	0,2%	5,0%
Botuverá	0,4%	4,1%	0,4%	7,4%	Pinheiro Preto	1,1%	9,4%	1,0%	22,6%
Braço do Trombudo	1,3%	14,6%	1,3%	16,8%	Piratuba	1,5%	10,5%	1,4%	13,7%
Brunópolis	0,9%	11,3%	0,9%	17,4%	Planalto Alegre	0,5%	6,0%	0,5%	11,1%
Calmon	1,2%	13,2%	1,2%	26,7%	Ponte Alta	0,8%	7,6%	0,8%	13,3%
Capão Alto	1,4%	11,8%	1,3%	12,8%	Ponte Alta do Norte	1,1%	10,7%	1,0%	15,8%
Caxambu do Sul	0,5%	6,2%	0,4%	7,5%	Presidente Castello Branco	0,6%	7,0%	0,6%	19,3%
Celso Ramos	1,8%	17,7%	1,6%	42,1%	Presidente Nereu	0,3%	3,3%	0,3%	13,0%
Cerro Negro	0,7%	8,0%	0,6%	11,9%	Princesa	1,6%	17,9%	1,4%	30,5%



RELISE

125

				%			%		
Chapadão do Lageado	0,7%	9,9%	0,7%	11,8%	Rancho Queimado	0,6%	6,1%	0,6%	7,5%
Cordilheira Alta	0,5%	5,8%	0,5%	6,6%	Rio Fortuna	0,0%	0,3%	0,0%	0,5%
Coronel Martins	1,0%	14,0%	1,0%	23,7%	Rio Rufino	0,5%	6,5%	0,5%	15,0%
Cunhataí	0,5%	8,0%	0,4%	7,1%	Riqueza	1,2%	11,6%	1,1%	20,8%
Dona Emma	0,4%	4,6%	0,4%	7,0%	Saltinho	1,5%	16,5%	1,4%	28,9%
Doutor Pedrinho	0,4%	4,6%	0,3%	5,3%	Salto Veloso	0,3%	2,7%	0,3%	5,5%
Entre Rios	0,3%	6,8%	0,3%	3,7%	Santa Helena	0,8%	8,6%	0,7%	17,5%
Ermo	0,0%	0,7%	0,0%	0,6%	Santa Rosa de Lima	0,4%	0,7%	0,4%	12,8%
Erval Velho	1,0%	11,0%	0,9%	11,8%	Santa Terezinha do Progresso	1,6%	20,6%	1,5%	47,8%
Flor do Sertão	0,7%	10,1%	0,7%	5,5%	Santiago do Sul	1,1%	14,2%	1,1%	36,5%
Formosa do Sul	0,6%	8,5%	0,6%	9,2%	São Bernardino	1,5%	18,4%	1,5%	46,2%
Frei Rogério	0,8%	10,0%	0,8%	17,5%	São Bonifácio	0,5%	5,7%	0,4%	12,0%
Galvão	0,5%	6,6%	0,4%	14,7%	São João do Itaperiú	0,3%	3,2%	0,3%	3,0%
Guarujá do Sul	1,1%	11,2%	1,0%	17,0%	São Martinho	0,8%	8,6%	0,8%	20,6%
Guatambú	0,4%	3,7%	0,4%	5,8%	São Miguel da Boa Vista	1,5%	17,8%	1,4%	45,6%
Ibiam	0,6%	6,3%	0,5%	12,0%	São Pedro de Alcântara	0,5%	4,3%	0,4%	7,1%
Ibicaré	0,2%	2,3%	0,2%	2,4%	Serra Alta	1,3%	13,9%	1,2%	22,4%
Iomerê	0,5%	5,7%	0,5%	8,2%	Sul Brasil	0,6%	7,5%	0,6%	17,3%
Ipira	0,6%	7,2%	0,5%	8,7%	Tigrinhos	1,8%	18,9%	1,7%	48,9%
Iraceminha	0,9%	11,3%	0,8%	15,1%	Treviso	0,5%	3,8%	0,5%	8,1%
Irati	0,4%	5,2%	0,3%	2,0%	Tunápolis	0,9%	9,0%	0,8%	17,6%
Jaborá	0,7%	6,3%	0,6%	13,6%	União do Oeste	0,5%	7,9%	0,5%	8,9%
Jardinópolis	1,0%	13,2%	1,0%	26,0%	Urupema	0,6%	8,1%	0,5%	11,0%
José Boiteux	0,3%	3,2%	0,3%	6,8%	Vargeão	0,7%	8,3%	0,7%	13,2%
Jupiaí	1,3%	15,3%	1,3%	29,7%	Vargem	1,3%	20,8%	1,3%	31,2%
Lacerdópolis	0,8%	8,5%	0,7%	20,8%	Vargem Bonita	1,4%	12,7%	1,2%	23,9%
Lajeado Grande	0,8%	9,8%	0,7%	21,6%	Witmarsum	0,6%	6,5%	0,6%	4,3%
Leoberto Leal	1,0%	8,8%	0,9%	21,9%	Xavantina	0,8%	9,0%	0,7%	13,6%
Lindóia do Sul	0,6%	6,3%	0,5%	10,7%	Zortéa	0,8%	9,4%	0,7%	22,6%



RELISE

				%					
Macieira	1,4%	17,5%	1,3%	25,1%					
Major Gercino	0,8%	8,4%	0,8%	20,9%	MÉDIA	0,8%	9,1%	0,7%	15,9%

Fonte: Dados da pesquisa.

A Tabela 4 apresenta, ao final, a média dos comprometimentos dos municípios. Partindo-se deste parâmetro, observa-se que não existe um padrão de gastos com deslocamento de servidores a serviço, entre os municípios com menos de 5.000 habitantes. Analisando a média geral de comprometimento, não é tão preocupante. Apesar da média não representar comprometimento elevado, alguns municípios estão comprometendo muito além da média geral. Em relação ao total das despesas correntes, os municípios de Tigrinho e Celso Ramos são os que mais gastaram (1,8% da DC). Em relação ao total da receita corrente líquida, Tigrinho foi o que mais comprometeu recursos (1,7% da RCL).

Cabe destacar que os elementos de despesa objeto desta pesquisa (diárias e passagens), segundo afirmações de promotores públicos (GAZETA DO POVO, 2015; MPSC, 2016; A HORA, 2017; EDITORA GLOBO, 2017), legalmente têm caráter indenizatório, mas, estão se configurando como complemento das despesas remuneratórias de pessoal (DP). Nesta pesquisa foi comprovado que alguns municípios gastam o equivalente a mais de 30% da DP em deslocamento de servidores. Alguns chegam a gastar mais de 40%, como é o caso de Celso Ramos (42,1%), São Miguel da Boa Vista (45,6%), São Bernardino (46,2%) e Tigrinhos (48,9%). Nem todos os servidores públicos recebem diárias e esta análise deve ser mais aprofundada em outras pesquisas, pois pode ser um gargalo da aplicação de recursos para pagamento extra de servidores, já que não conta no limite de gastos com pessoas estabelecido nas normas jurídicas brasileiras.

O dado mais preocupante é o comparativo com a RT, que envolve Impostos, Taxas e a Contribuição de Melhoria, pagos pelo cidadão e revertidos



RELISE

127

diretamente em recursos para o município. A RT é considerada a principal fonte de recursos próprios e livres dos municípios, e revelou a maior variação de comprometimento, além dos maiores percentuais calculados. Quatro municípios comprometem mais de 20% do valor arrecadado em receita tributária, sendo eles: Belmonte, Paraíso, Santa Terezinha do Progresso e Vargem.

Considerando que em municípios pequenos a estrutura física e de pessoal, nem sempre é a necessária para atender a população, muitos deles buscam ajuda em centros maiores, o que, de acordo com a experiências dos pesquisadores, pode elevar as despesas com diárias, principalmente dos motoristas da área de saúde e pessoal do setor administrativo. Neste sentido, foi calculada a média de gastos dos municípios, agrupados por faixas de acordo com a distância até a capital do estado de Santa Catarina (Florianópolis).

Tabela 5 - Comparativo de gastos em relação à distância até a capital

Nº de Municípios (distância da capital)	Distância média até a capital (km)	Média de Diárias por ano (R\$)	Média de Passagens por ano (R\$)	Média de GDP por ano (R\$)
17 (0 a 199km)	134,12	57.267,85	5.702,02	62.969,87
23 (200 a 399km)	271,52	79.224,50	8.678,19	87.902,69
32 (400 a 599 km)	496,34	76.782,89	17.248,79	94.031,69
36 (acima de 600 km)	662,94	84.203,70	21.903,48	106.107,18

Fonte: Dados da pesquisa.

Conforme a Tabela 5, observa-se que quanto maior a distância dos municípios até a capital, maior o gasto para deslocamento dos servidores. Porém, devido à grande quantidade de municípios em cada faixa analisada, é importante aprofundar a análise em pesquisas futuras, visto que existe grande variação no gasto de cada um deles, o que pode distorcer a interpretação pela média dos resultados.

A Tabela 6 demonstra o cálculo da correlação entre gastos e distância até a capital e utilizou como base as médias apuradas na Tabela 5. Observa-se



RELISE

128

que, se considerados agrupados por distância média até a capital, os gastos apresentam forte correlação com a distância em quilômetros. Vale ressaltar que foi considerada apenas a distância até a capital, que fica na extremidade leste do estado de Santa Catarina, em uma ilha do oceano atlântico. Porém, os municípios que ficam na extremidade oeste do estado, podem ter maior correlação com cidades próximas, consideradas polos regionais de infraestrutura pública para prestação de serviços, mas isso não foi considerado nesta pesquisa.

Tabela 6 - Cálculo da correlação entre gastos e distância até a capital

	Diárias	Passagens	GDP	Distância até a capital
Diárias	1			
Passagens	0,759	1		
GDP	0,963	0,906	1	
Distância até a capital	0,811	0,996	0,938	1

Fonte: Dados da pesquisa.

CONCLUSÕES

Esta pesquisa analisou os gastos com deslocamento a serviço, de servidores dos municípios de Santa Catarina com menos de 5.000 habitantes, no período de 2011 a 2018. Os resultados revelaram que os valores desembolsados foram elevados e que não existe correlação entre estes gastos e as variáveis de recursos correntes utilizadas (DC, RT, RCL e DP). Ao analisar a distância dos municípios em relação à capital do estado de Santa Catarina, pela média de gastos, pode-se afirmar que quanto maior a distância maior o gasto com diárias.

Na comparação anual dos gastos, percebe-se que em anos de eleições estaduais e federais ocorreram os maiores volumes de gastos. Este resultado corrobora com os achados veiculados pelo Diário Catarinense (2017), em relação à ALESC. Verificou-se também que em anos de eleições municipais os GDP são reduzidos drasticamente, indícios de que a fiscalização popular reduz os gastos públicos.



RELISE

129

Os recentes escândalos envolvendo gastos abusivos com diárias e as afirmações de promotores de justiça e auditores de Tribunais de Contas, de que os gastos com deslocamento de servidores a serviço estão se configurando como parcelas irregulares de incremento da remuneração pessoal dos servidores beneficiados (Gazeta do Povo, 2015; MPSC, 2016; A Hora, 2017; Editora Globo, 2017), parece se confirmar nesta pesquisa. Porém, como não foram encontrados outros estudos acadêmicos com este foco, é necessário ampliar o arcabouço teórico sobre o tema.

A grande variação de dispêndios em municípios com características populacionais e orçamentárias semelhantes, aliada à falta de legislação que limite os gastos com diárias e passagens, direciona para a interpretação de que o pagamento destas despesas depende principalmente da iniciativa do servidor em realizar o pedido, e da anuência do gestor em autorizá-lo. Com base nisso, em uma próxima pesquisa, sugere-se partir do pressuposto de que servidores que têm uma relação mais próxima com o gestor podem ser mais beneficiados com fornecimento de diárias e passagens.

A análise individual por município revelou discrepâncias entre os valores, que precisam ser aprofundadas em pesquisas contábeis futuras. Com base na experiência profissional dos autores, não é possível que o município não tenha realizado nenhum gasto com diárias e passagens no ano. Porém, os dados revelaram que, enquanto alguns municípios não tiveram nenhuma despesa com passagem em 8 anos analisados, outro teve R\$ 1.100.254,75. O mesmo comportamento foi observado quanto às despesas com diárias, que todos apresentaram algum registro, mas alguns com valores irrisórios, enquanto outros com valores muito elevados. A sugestão é verificar em futuros estudos, se os gastos estão sendo registrados contabilmente em outra modalidade (desviando então o foco da mídia). Para isso, o ideal é verificar os históricos dos registros contábeis dos empenhos estimativos do tipo



RELISE

130

"adiantamento de despesa". Fica a sugestão de partir do pressuposto de que é necessário e devido o gasto com diárias de servidores que se deslocam a serviço.

Outro achado da pesquisa que merece destaque foi o comprometimento dos recursos públicos municipais, que segundo a CNM (2015), já são escassos. Em alguns municípios, comparado com o valor total arrecadado da receita tributária, os gastos com deslocamento de servidores ultrapassaram 40% da arrecadação, inviabilizando a sustentabilidade financeira do município. Além da capacidade de se manter com recursos próprios, que já é tema de discussões políticas e reivindicações dos prefeitos, a capacidade de gerir os recursos existentes deve tomar os debates acadêmicos.

A distância em quilômetros, do município até a capital, apresentou forte correlação com o gasto, sejam eles com diária (0,811), com passagens (0,996) ou com a soma de ambos (0,938). Isso se explica pela dificuldade financeira dos pequenos municípios em manter estruturas físicas e humanas para prestar serviços aos seus munícipes. Assim, municípios maiores acabam por dar suporte às necessidades dos menores, o que eleva os gastos com deslocamento de servidores a serviço. Nesta pesquisa foi considerada apenas a capital do estado como polo de referência para os pequenos municípios, mas, presume-se que outras cidades, no interior do estado, também exerçam esse papel. Sugere-se então, aprofundar as pesquisas sobre essas relações, visto que alguns pequenos municípios tiveram sua emancipação política e administrativa, mas continuam dependendo da estrutura já existente nos grandes centros.

Para municípios tão pequenos, alguns com gastos tão representativos, cabe verificar as justificativas apresentadas pelos beneficiários para concessão das diárias e passagens, comparando com os possíveis benefícios que estes gastos trouxeram para o município. Ao analisar um espaço temporal posterior



RELISE

131

ao pagamento destas despesas, talvez sejam identificados benefícios de natureza qualitativa e quantitativa. O pressuposto é de que a concessão de diárias e passagens para algumas atividades inerentes aos órgãos públicos possa trazer benefícios à formação do capital intelectual dos servidores e angariar recursos externos para o município. Esse é um ganho sustentável que justificaria os elevados gastos registrados.

Como já mencionado na metodologia, esta pesquisa apresenta como principais limitações as variáveis escolhidas e a metodologia de análise utilizada, principalmente por algumas de suas conclusões se sustentarem na experiência profissional dos autores e não em um vasto arcabouço teórico sobre a temática.

REFERÊNCIAS

A HORA. **MP investiga vereadores por uso excessivo de diárias**.2017.Recuperado em 18 maio 2018, de <http://www.jornalahora.com.br/2017/05/04/mp-investiga-vereadores-por-uso-excessivo-de-diarias>.

AMORIM, Klerton Andrade Freitas; DINIZ, Josedilton Alves; LIMA, Severino Cesário. A visão do controle externo na eficiência dos gastos públicos com educação fundamental. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 11, n. 29, p. 56-67, 2017.

BERLT, Cristiano; BENDER FILHO, Reisoli; TRISTÃO, Pâmela Amado. Gastos públicos: análise da aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Constituição Federal no COREDE Alto Jacuí. **Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria**, v. 10, n. 1, p. 85-100, 2017.

CAMILO, Silvio Parodi Oliveira; MANENTI, Rosana Vieira Alves; YAMAGUCHI, Cristina Keiko. Práticas de governança pública municipal: análise informacional dos sítios eletrônicos em portais de transparência. **Revista de Ciências da Administração**, v. 1, n. 2, p. 8-23, 2018.



RELISE

132

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Modernizar a gestão pode ser um caminho de enfrentar a crise nos Municípios, aponta Seminário.** 2015.

Recuperado em 02/12/2017, de <http://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/modernizar-a-gestao-pode-ser-um-caminho-de-enfrentar-a-crise-nos-municipios-aponta-seminario>.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Pauta Municipalista 2017 - XX Marcha.** 2017. Brasília: CNM.

DIÁRIO CATARINENSE. **Assembléia Legislativa de Santa Catarina gasta mais com diárias do que o Congresso Nacional.** 2017. Recuperado em 05 agosto, 2018, de http://www.clicrbs.com.br/sites/swf/dc_diarias_alesc.

DYCKMAN, Thomas R.; ZEFF, Stephen A. Accounting research: past, present, and future. **Abacus**, v. 51, n. 4, p. 511-524, 2015.

FABRE, Valkyrie Vieira; BONFANTE, Ernani Augusto. 10 anos de produção científica sobre Contabilidade Pública no Brasil. **Revista Principia**, v. 1, n. 43, p. 114-127, 2018.

FABRE, Valkyrie Vieira; SCHLUP, Daiani; PANDINI, Jardel. Aplicação de recursos públicos no ensino fundamental: será que o gasto interfere no desempenho? **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, v. 16, n. 47, 2017.

FIIRST, Clóvis et al. A Influência dos Índices Socioeconômicos e Contábeis no nível de Transparência Eletrônica dos Estados Brasileiros sob a ótica da Teoria da Escolha Pública. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 4, 2018.

EDITORA GLOBO. *Câmara de Iguatemi empenha diária antes até do pedido da viagem, diz MP.* **G1: Portal de notícias da central Globo de jornalismo**, 2017. Recuperado em 12/08/2018, de <http://g1.globo.com/mato-grosso-do-sul/noticia/2017/02/camara-de-iguatemi-empenha-diaria-antes-ate-do-pedido-da-viagem-diz-mp.html>.

GAZETA DO POVO. **TC-PR notifica 45 prefeituras e câmaras por abuso de gastos com diárias.** 2015. Recuperado em 10/08/2018, de <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/tc-pr-notifica-45-prefeituras-e-camaras-por-abuso-de-gastos-com-diarias-0ti4crodmnb4mqndsuyli77ww>.



RELISE

133

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. 2018. Disponível em: Recuperado em 20/05/2018, de <https://cidades.ibge.gov.br>.

MARTINS, Simone; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; NEBOT, Carmen Pineda; LÓPEZ, Maria Alejandra Peña. Transparência, Accountability e Governança Pública. **Administração Pública e Gestão Social**, v.10, n.4, p.226-227, 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Diárias irregulares em municípios catarinenses são investigadas pelo MPSC**.2016. Recuperado em 11/11/2017, de <https://www.mpsc.mp.br/noticias/diarias-irregulares-em-municipios-catarinenses-sao-investigadas-pelo-mpsc> .

PLATT NETO, Orion Augusto; CRUZ, Flávio; ENSSLIN, SandraRollim; ENSSLIN, Leonardo. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 18, n.1, p.75-94, 2009.

PRADE, Adelir Júnior; FABRE, Valkyrie Vieira. Poder Legislativo Municipal: análise dos gastos com pessoal nas capitais brasileiras. **Revista Brasileira de Contabilidade**, n. 229, p. 84-93, 2018.

Raupp, Fabiano Maury. Gestão de custos no legislativo municipal como instrumento de prestação de contas: Um comparativo entre o custeio por absorção e o custeio baseado em atividades. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 16, n.59, p.277-298, 2011.

ROCHA, Arlindo Carvalho et al. Transparência como elemento da coprodução na pavimentação de vias públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 24, n. 78, 2019.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público - Exercício 2017**. Brasília:MF,v.1, n.7, 2016.Recuperado em 02/10/2018, de http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/CPU_MCASP+6%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o_Republ2/fa1ee713-2fd3-4f51-8182-a542ce123773.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Instrução normativa 14, de 13 de junho de 2012**. Recuperado em 13/08/2018, de http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/instrucao_normativa_n_14-2012_consolidada.pdf%20 .