



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO SEMIÁRIDO
UNIDADE ACADÊMICA DE GESTÃO PÚBLICA
CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA**

EMANOELA DE LIMA MARACAJÁ

**EQUILÍBRIO FISCAL: PARTICIPAÇÃO DAS DESPESAS DE
PESSOAL (DP) NAS RECEITAS CORRENTES LÍQUIDAS (RCL) DOS
ESTADOS BRASILEIROS**

**SUMÉ - PB
2021**

EMANOELA DE LIMA MARACAJÁ

**EQUILÍBRIO FISCAL: PARTICIPAÇÃO DAS DESPESAS DE
PESSOAL (DP) NAS RECEITAS CORRENTES LÍQUIDAS (RCL) DOS
ESTADOS BRASILEIROS**

Artigo Científico apresentado ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Tecnóloga em Gestão Pública.

Orientador: Professor Dr. Gilvan Dias de Lima Filho.

**SUMÉ - PB
2021**

M298e Maracajá, Emanoela de Lima.
Equilíbrio fiscal: participação das despesas de pessoal nas receitas correntes líquidas nos estados brasileiros. / Emanoela de Lima Maracajá. - 2019.

40 f.

Orientador: Professor Dr. Gilvan Dias de Lima Filho.

Artigo Científico - Universidade Federal de Campina Grande; Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido; Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública.

1. Equilíbrio fiscal. 2. Despesas de pessoal. 3. Receitas correntes líquidas. 4. Lei de responsabilidade fiscal. 5. Finanças públicas. I. Lima Filho, Gilvan Dias de. II. Título.

CDU: 336.13(045)

Elaboração da Ficha Catalográfica:

Johnny Rodrigues Barbosa
Bibliotecário-Documentalista
CRB-15/626

EMANOELA DE LIMA MARACAJÁ

**EQUILÍBRIO FISCAL: PARTICIPAÇÃO DAS DESPESAS DE
PESSOAL NAS RECEITAS CORRENTES LÍQUIDAS DOS ESTADOS
BRASILEIROS**

Artigo Científico apresentado ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Tecnóloga em Gestão Pública.

BANCA EXAMINADORA:

**Professor Dr. Gilvan Dias de Lima Filho.
Orientador – UAGESP/CDSA/UFCG**

**Professor Dr. Luiz Antônio Coelho da Silva.
Examinador I – UAGESP/CDSA/UFCG**

**Professor Me. Allan Gustavo Freire da Silva.
Examinador II – UAGESP/CDSA/UFCG**

Trabalho aprovado em: 28 de maio de 2021.

SUMÉ - PB

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pela coragem, fé e paciência.

Aos meus pais Bartolomeu Maracajá e Edineis Maracajá.

Aos meus tios Jaci Maracajá, Rufina Maracajá (in memorian) e Josivaldo Lima.

Aos meus irmãos Gabriela Maracajá e Florestan Maracajá.

As minhas primas Vitória Maracajá e Andresa Lima.

Aos meus amigos do Curso de Gestão Pública, Ana Rita Bezerra, Luísa Brito, Cassio de Oliveira, Itana Campos, Vandson Amorim, Tarlan Alexandre, Vinício Farias e Bruno Soares.

Aos meus amigos de História, Roberta Gerciane, Janaina Leandro, Jaqueline Leandro, Breno Amorim, Priscila Andrade, Leonora Cavalcante, Osmael Oliveira e Júlio Cesar.

Aos Beatles e U2 pela companhia nas noites de insônia.

Ao meu orientador Prof. Dr. Gilvan Dias de Lima Filho.

Ao Prof. Dr. Luiz Coelho tutor do Programa de Educação Tutorial –PET.

Ao Prof. Mr. Allan Gustavo Freire da Silva.

Aos meus mestres em geral, que contribuíram para minha formação acadêmica e profissional.

RESUMO

Como decorrência da extensa trajetória deficitária das contas públicas em suas diferentes esferas de governo, foi instituído no dia 04 de maio de 2000 a Lei Complementar 101/2000, popularmente denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A LRF almejava proporcionar uma conjuntura de equilíbrio fiscal recorrente para as contas públicas brasileiras, mediante o cumprimento de contrapartidas entre receitas e despesas, de restrição as condições de renúncia de receitas correntes e da subordinação governamental a limites de gastos em estratos específicos. Dentre desse contexto, este estudo teve como objetivo principal a análise do comprometimento da Receita Corrente Líquida (RCL) dos estados brasileiros com o montante anual dispendidos com a Despesa de Pessoal (DP). O tema foi selecionado em decorrência da relevância que o controle de gastos com folha de pagamento tem como prerrogativa basilar para a efetivação do equilíbrio fiscal. Metodologicamente, o estudo posiciona-se como descritivo, exploratório, bibliográfico e documental (balizado pelas informações contidas no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais do Tesouro Nacional). Os resultados, por sua vez demonstraram que no ano de 2018, 12 estados brasileiros já suplantavam o limite de 60% para a relação DP/RCL estabelecida como limite pela LRF, inclusive com tendência de agravamento como defluência da progressiva expansão relativa da participação no médio e longo prazo dos servidores inativos na DP. Como desfecho, averiguou-se a urgência no cumprimento das diretrizes elencadas na LRF e a concretização dos parâmetros definidos pelo Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF).

Palavras-chave: Equilíbrio Fiscal; Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); Despesa de Pessoal (DP).

ABSTRACT

As a result of the extensive deficit trajectory of public accounts in its different spheres of government, on May 4, 2020, Complementary Law 101/2000, popularly known as the Fiscal Responsibility Law (LRF), was instituted. LRF aimed to provide a situation of recurrent fiscal balance for the Brazilian public accounts, through the fulfillment of counterparts between revenues and expenses, by restricting the conditions for waiving current revenues and by subordinating the government to spending limits in specific strata. Within this context, this study had as main objective the analysis of the commitment of the Current Net Revenue (RCL) of the Brazilian states with the annual amount spent with the Personnel Expenses (DP). The theme was selected due to the relevance that the control of expenses with payroll has as a basic prerogative for the realization of the fiscal balance. Methodologically, the study is positioned as descriptive, exploratory, bibliographic and documentary (marked by the information contained in the Finance Bulletin of the Subnational Entities of the National Treasury). The results, in turn, demonstrated that in the year 2018, twelve Brazilian states already exceeded the limit of 60% for the DP / RCL ratio established as a limit by the LRF, including a tendency to worsen as a consequence of the progressive relative expansion of participation in the medium and long term of inactive servers in PD. As an outcome, the urgency to comply with the guidelines listed in the LRF and the implementation of the parameters defined by the Restructuring and Fiscal Adjustment Program (PAF) were investigated.

Keywords: fiscal balance; fiscal responsibility law (LRF); personnel expenses (DP).

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	7
2	POLÍTICA FISCAL NO BRASIL E SEU CONTEXTO HISTÓRICO.....	9
3	LRF E SUA IMPORTÂNCIA PARA O CONTROLE DAS DP.....	16
3.1	LRF E O ORÇAMENTO PÚBLICO.....	17
3.2	LRF E AS DESPESAS DE PESSOAL (DP) E A RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL).....	19
4	METODOLOGIA.....	24
5	ANÁLISE DAS DESPESAS DE PESSOAL (DP) NOS ESTADOS BRASILEIROS.....	26
5.1	EVOLUÇÃO DA DESPESAS DE PESSOAL (DP) NOS ESTADOS BRASILEIROS ENTRE 2011-2018.....	26
	OTAL DE DESPESAS <i>PER CAPITA</i> COM PESSOAL DOS ESTADOS BRASILEIROS.....	28
5.3	RELAÇÃO ENTRE DP/RCL DOS ESTADOS BRASILEIROS.....	29
5.4	RELAÇÃO ENTRE DP/RCL DOS ESTADOS BRASILEIROS PELO PAF E RGF.....	31
6	CONCLUSÃO.....	34
	REFERÊNCIAS.....	36

1 INTRODUÇÃO

O termo equilíbrio fiscal pode ser analisado por diferentes aspectos (contábil, econômico, administrativo, político, entre outros) e múltiplas vertentes (orçamentária, distributiva, alocativa, estabilizadora, entre outras). Para este estudo a conotação atribuída a locução equilíbrio fiscal baseia-se na interpretação acolhida pelo Tesouro Nacional (TN) que associa o termo ao cumprimento do orçamento como vertente contábil, tendo assim como limite máximo de gasto a receita realizada, ou seja, o equilíbrio fiscal deve primar em proporcionar a austeridade das contas públicas e fomentar recursos equivalentes as despesas de custeio e aos investimentos, intentando sempre pela melhoria na qualidade do gasto público executado pelas distintas esferas de governo (federal, estadual e municipal).

Como balizamento para o alcance do equilíbrio fiscal foi implementado no Brasil em 04 de maio de 2000 a Lei Complementar 101/2000, comumente intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A LRF configurou-se como instrumento definidor de normas e parâmetros para as finanças públicas direcionadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II (Das Finanças Públicas) do Título VI (Da Tributação e do Orçamento) da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

De modo prático, a LRF organizou um arcabouço de normas para as finanças públicas brasileiras, destinadas a propiciar uma gestão fiscal pautada na mediação de ações preventivas de déficits e retificadoras da dívida pública, sendo desse modo considerada pelo Ministério da Fazenda como o principal instrumento definidor das premissas básicas de planejamento, de controle, de transparência e de responsabilização no setor público.

Destaca-se que a LRF firmou indicadores mínimos e máximos para os dispêndios públicos de cada ente federativo (União, estados, municípios e Distrito Federal), visando permitir o implemento do equilíbrio fiscal e a viabilidade da administração pública não só para a gestão em curso, mas sobretudo, para os futuros gestores (presidentes, governadores e prefeitos).

Notadamente, como uma de suas principais medidas a LRF firmou a obrigatoriedade para ampliação nos gastos públicos a prerrogativa da contrapartida da fonte de receita financiadora. Em outras palavras, uma despesa obrigatória de caráter continuado somente poderia ser criada ou ampliada se fosse demonstrado a existência de uma receita corrente equivalente em montante e prazo.

Outra norma relevante efetivada pela LRF foi o limite de gastos com pessoal. Como diretriz a LRF definiu que a União só poderia gastar até 50% da sua Receita Corrente Líquida

(RCL) com Despesa de Pessoal (DP). Já os estados, os municípios e o Distrito Federal, 60%. Caso a despesa alcance 95% do limite estabelecido, tornava-se proibido a concessão de vantagens, a criação de cargos e empregos e o pagamento de horas extras, entre outros itens.

Conforme estabelece o texto da LRF em seu art. 2º, a RCL deveria ser composta pelo somatório das receitas tributárias de um governo, alusivas aos provimentos originários de contribuições, patrimônios, indústria, agropecuária e serviço, deduzidos os valores das transferências constitucionais. Já, as DP segundo o art. 18º da LRF deveriam ser pautadas pelos dispêndios com pessoal ativo, inativo (aposentados ou afastados) e pensionistas, seus salários, subsídios, remunerações, adicionais, gratificações, horas extras, ou demais formas remunerativas.

Deve ser exaltado que dentre todas as despesas incorridas pela administração pública, pelo seu dimensionamento e permanência ao longo do tempo, os gastos atrelados com pessoal deve ser apreciado com atenção especial, uma vez que representam historicamente junto com o pagamento da dívida pública os maiores encargos para a gestão pública no Brasil.

Dentro desse contexto, o objetivo primordial dessa pesquisa foi analisar a participação relativa das Despesa de Pessoal (DP) na Receita Corrente Líquida (RCL) dos estados brasileiros no ano de 2018.

Ressalta-se que a justificativa para a escolha dos estados foi decorrente da importância que estes entes federativos possuem com principal esfera subnacional de governo, inclusive como provedores demográficos de serviços públicos e aportes para a transferência de receitas para os municípios. O ano foi selecionado, por ser o mais hodierno em disponibilidade de dados (os resultados fiscais dos anos posteriores ainda não estão publicados).

Em sinergia ao que foi apresentado, o trabalho buscou responder a seguinte indagação: **O limite com Despesa de Pessoal (DP) determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) tem sido respeitado na esfera estadual de governo?**

Como segmentação o artigo é formado por cinco partes: na seção introdutória foi exposto de modo abreviado o tema, o objetivo central, a justificativa e o problema; na segunda seção foi apresentado a discussão sobre a política fiscal no Brasil e seu contexto histórico; na terceira seção discorreu-se sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a importância do equilíbrio fiscal e do controle dos gastos com pessoal na administração pública; na quarta seção foi ordenado a metodologia; na quinta seção foram expostos os resultados relativos da participação da Despesa com Pessoal na Receita Corrente Líquida (RCL) dos estados brasileiros; na última seção foram apontadas as impressões analíticas da pesquisa.

2 POLÍTICA FISCAL NO BRASIL E SEU CONTEXTO HISTÓRICO

No início do século XIX quase toda a Europa estava sobre domínio Napoleônico e, conseqüentemente, com as imposições comerciais impostas à Inglaterra por Napoleão Bonaparte, a coroa portuguesa foi prejudicada, pois ingleses e portugueses eram aliados econômicos. Contudo, quando as tropas francesas invadiram a Península Ibérica, Dom João juntamente com a Corte Portuguesa vieram para o Brasil, no ano de 1808. Acerca do período Prado Jr (2012) disserta que em 1807:

Para forçar a adesão de Portugal ao bloqueio continental decretado contra a Inglaterra, os exércitos napoleônicos invadem e ocupam o Reino. O Regente D. João, que governava em nome de sua mãe demente, a Rainha D. Maria, resolve, depois de longas hesitações entre a adesão ao sistema napoleônico e a fidelidade à sua aliada tradicional, a Inglaterra, emigrar para sua colônia americana. Fugindo diante do invasor, transportando-se com sua corte, grande parte do funcionalismo e uma comitiva imensa, (um total de cerca de 10.000 pessoas) para o Rio de Janeiro, que se transformaram assim de um momento para outro, em sede da monarquia portuguesa. Apenas desembarcado em terras brasileiras, e ainda na Bahia onde arribara em escala para o Rio de Janeiro, assina o decreto que abre os portos da colônia a todas as nações, franqueando-se ao comércio internacional livre (PRADO, JR 2012.p,120-121).

Nessa perspectiva, Além e Giambiagi (2016) dissertam que no século XIX com a chegada da coroa portuguesa ao Brasil, aumentou o interesse pelo crescimento da colônia, no qual foram tomadas algumas medidas para o desenvolvimento econômico, como a criação do Banco do Brasil, incentivos fiscais e a isenção de tributos de importação de matéria prima. A abertura dos portos, por exemplo, acabou beneficiando os produtores rurais com a expansão das atividades agrícolas, na qual era a principal atividade econômica da época.

Como consequência das ações intervencionista promovidas pelo Estado na economia brasileira, elevou-se de forma exponencial o desequilíbrio fiscal, pautado especialmente na emissão desenfreada de moeda, como relata Müller e Lima (2007):

De 1810 a 1828 foi emitido um total de 28.866.450\$000 réis. Não surpreendentemente, verificava-se já em 23 de março de 1821 a insolvabilidade do banco ao se avaliar o balanço organizado por sua Diretoria – situação que ficaria ainda mais crítica após a partida de João VI com sua comitiva para Portugal, já que assim as garantias representadas pela maior parte das alfaías e das joias da Coroa perdiam seu efeito (MÜLLER; LIMA, 2007. p. 27).

A situação financeira deixada por D. João VI como legado para o Brasil, quando de seu regresso a Portugal era acentuadamente grave. Bouças (1950) expõe uma descrição detalhadamente do desequilíbrio herdado por D. Pedro (filho de D. João VI) ao assumir a função

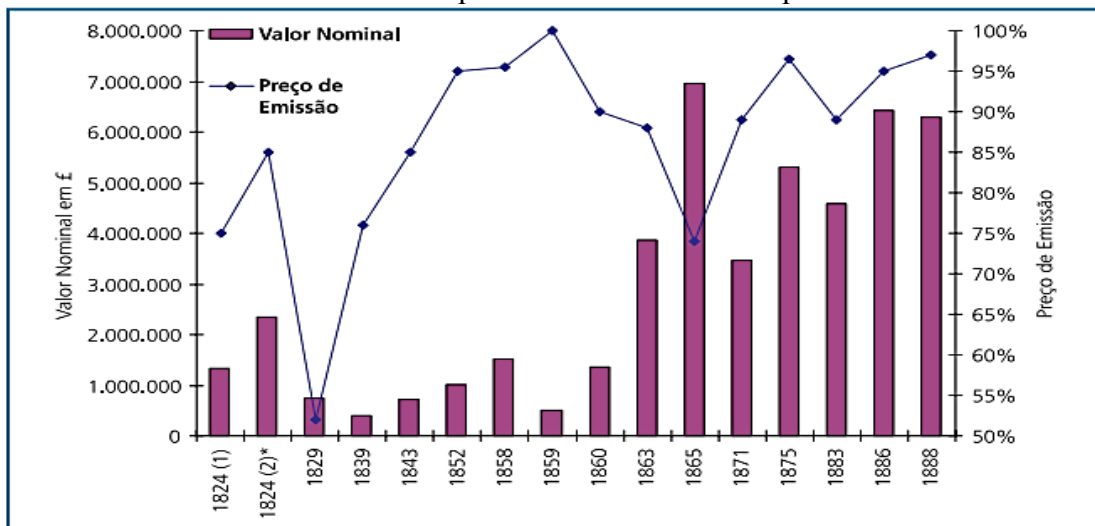
de príncipe regente (Regência 1821-1822) e, posteriormente, como o primeiro imperador do Brasil independente (1822-1831):

A situação tornou-se mais crítica ao retirar-se ele (D. João VI) com sua comitiva para o Reino, pois a maior parte da moeda de ouro e de prata existente foi transferida para Lisboa na frota que conduziu o rei, ficando o Tesouro Público, na fiel expressão do ministro da Fazenda, o conselheiro Martim Francisco Ribeiro de Andrada, “sem real em seus cofres” (BOUÇAS, 1950, p. 78).

O cenário não foi atenuado no período Imperial. Ao contrário, o desequilíbrio nas finanças públicas enfrentadas pelo Brasil no período 1822-1889, adicionadas às demandas normais necessárias para a formação de um país em seus primeiros anos de independência, originaram uma conjuntura interna conflitante. Como averiguação, os instrumentos empregados pelo governo brasileiro para conter a dívida pública no Império tornaram-se abastada na aplicação de ações inovadoras, com destaque para: a formação da primeira agência de administração da dívida pública e a institucionalização da dívida interna. Como recursos internacionais, foram criados mecanismos de postergação do prazo da dívida externa, como as operações de reestruturação de pagamento (as chamadas operações de gestão de passivo), que em muitos aspectos configuram-se como similares as operações realizadas atualmente no mercado financeiro mundial.

Carreira (1980), destaca que ao longo do período imperial, o Brasil contratou quinze empréstimos externos em libra esterlina (moeda padrão para as transações financeiras e comerciais da época). Os mais elevados ocorreram nos anos de 1865 (£ 6.963.600,00), 1875 (£ 5.301.200,00), 1883 (£ 4.599.600,00), 1886 (£ 6.431.000,00) e 1888 (£ 6.297.300,00),

Gráfico 1 - Empréstimos externos no Império.



Fonte: Carreira, 1980.

Como implicação da herança imperial, as quatro décadas da República Velha (1889-1930) foram marcadas por ações governamentais que buscaram atenuar os desajustes das finanças públicas, decorrentes de dois problemas centrais: 1) o extenso período de suspensão do resgate dos títulos públicos em circulação (1839-1889), o que afetou negativamente a credibilidade do governo brasileiro; 2) a altiva segmentação da dívida interna, devido à grande diversidade de títulos nominativos, vendidos com prazos e taxas de juros diferentes (que variavam de 3% a 7% a.a.) (CARREIRA, 1980).

Em termo econômico, a cultura do café constituiu-se como o principal segmento produtivo da República Velha. Salienta-se que da economia cafeeira, surgiram três processos complementares que alteraram o cenário nacional e a conjuntura do posterior (Era Vargas ou Segunda República - 1930-1945): a imigração intensiva de estrangeiros, a urbanização e a industrialização (com destaque para os setores têxtil, de bebidas e de alimentos).

Em relação as políticas econômicas adotadas pelo governo brasileiro ao longo da década de 1930, Além e Giambiagi afirmam que:

Ao longo da década de 1930, a ação do estado manifestou-se na expansão dos instrumentos regulatórios, como controle de preços básicos, água, eletricidade, gasolina, outros -, na determinação de tetos para as taxas de juros, na criação de autarquias e na produção à indústria local. Nesse período assumiu a responsabilidade, anteriormente dos estados, pela sustentação do preço do café, o que significou pela primeira vez o governo se engajava diretamente na fixação de preços de controle da produção da economia. Em 1931, foi introduzido o controle do câmbio, com o objetivo de racionar as divisas e cuja o efeito indireto foi a proteção ao setor industrial. Paralelamente, o estado expandiu significativamente seu poder regulatório com a criação de autarquias que, em colaboração com os produtores, regulavam a produção, os preços e financiavam a construção de armazéns gerais, dentre outras. Finalmente, em 1937, foi também criada a carteira de crédito agrícola e industrial do Banco do Brasil, o que significou a oferta de empréstimos de prazos mais longos para estabelecimento industriais, de grande importância para o desenvolvimento econômico do país (ALÉM; GIAMBIAGI, 2016, p. 20).

Nessa perspectiva Fausto (2006) observa que nas primeiras décadas do século XX o governo brasileiro adotou uma série de políticas econômicas e financeiras para o desenvolvimento econômico do país. A exemplo, de empréstimos e investimento de capital estrangeiro que contribuíram para o crescimento industrial do país, no qual financiaram construção de ferrovias, portos e estradas, essenciais para a circulação da produção. O capital estrangeiro teve um papel central na criação de uma estrutura básica de serviços e transportes, que foram importantes para modernização do país (FAUSTO, 2006).

É relevante ressaltar que as normas jurídicas tiveram um papel central para as medidas econômicas e o equilíbrio das contas públicas, a exemplo, para o controle dos gastos públicos

com o funcionalismo público. Porém, a Constituição promulgada em 1946, pós “Era Vargas” segundo Dias (2009), ampliou os direitos dos funcionários públicos sem a preocupação de controlar os gastos com despesas de pessoal.

Por sua vez, no governo de Juscelino Kubitscheck (JK) a política econômica foi estabelecida pelo Plano de Metas que alcançava as áreas de energia, transporte, indústria e educação, assim como, a construção de Brasília. O Plano de Metas influenciou positivamente o setor industrial do país no governo de JK. Prova disso, é que a produção industrial cresceu cerca de 80%, nos setores de aço, mecânicas, eletricidade, comunicação e material de transporte. Porém, segundo o autor o déficit público passou de 2% do PIB em 1956 para 4% em 1957, ocasionado principalmente pelos gastos para manter programas de industrialização e a construção de Brasília (FAUSTO, 2006).

Além e Giambiagi (2016) enfatizam que a política econômica de JK, tinha como um dos principais objetivos a construção de infraestrutura para o crescimento da indústria, e o estado deveria investir nos setores de energia, transporte, incentivos ao setor siderúrgico e refinaria de petróleo, assim como, expansão e diversificação da indústria.

Seguindo o pensamento de Fausto (2006), por consequências das medidas econômicas adotadas no governo de JK, a dívida externa do país alcançou 3,8 bilhões de dólares no ano de 1961; o déficit orçamentário previsto para esse período foi mais de 100 bilhões de cruzeiros. Entre os anos de 1959-1960 a inflação chegou a 30 % a.a., superando a média anual entre os anos de 1950-1958. Buscando mitigar o problema fiscal, as políticas econômicas adotadas por Jânio Quadros foram: um pacote de estabilização de forte desvalorização cambial, contenção dos gastos públicos e da expansão monetária, assim como, a redução dos subsídios para importação de trigo e petróleo (o que ocasionou o aumento dos preços do pão e combustíveis) (FAUSTO, 2006).

Já no período do regime militar Além e Giambiagi (2016), afirma que ocorreu uma expansão das empresas estatais no Brasil, com o aumento dos investimentos públicos desencadearam uma maior participação estatal no setor industrial. Nessa época, foram criadas empresas como a Eletrobrás, Telebrás, assim como, as grandes empresas estatais diversificaram suas atividades com a criação de subsidiárias, a exemplo, da Petrobras. O governo militar tinha como intuito manter os investimentos estatais de infraestrutura econômica e serviços públicos, desenvolvimento social e setores de monopólio do estado (extração e refinaria de petróleo). A indústria manufatureira seria responsabilidade do setor privado (ALÉM; GIAMBIAGI, 2016).

É importante ressaltar que entre os anos de 1964-1970, segundo Giuberti (2012) foram adotados novos mecanismos de política fiscal, com o objetivo de controlar os gastos públicos,

a exemplo, da Constituição Federal de 1967 (que estabelecia normas para o processo de elaboração da lei orçamentaria, assim como a fiscalização financeira orçamentária da União) e o Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967 (que reformulou as atividades da administração pública).

Sobre a Constituição promulgada em 1967, Dias (2009) afirma que esta foi um marco fiscal para o país, pois pela primeira vez estabeleceu-se a busca do estado pelo controle dos gastos expressa em uma carta magna. Como ratificação, o princípio do equilíbrio orçamentário foi instituído no artigo art. 66, no qual, as despesas públicas autorizadas para cada exercício financeiros não poderiam superar o total das receitas estimadas para o período. Além disso, foi positivado pela primeira vez limites para as Despesas de Pessoal (DP) realizadas pela União, estados e municípios. De acordo com o artigo, as instâncias governamentais não deveriam ultrapassar cinquenta por cento das respectivas receitas correntes com dispêndios com pessoal.

No regime militar brasileiro, os anos entre 1968 a 1973 foram denominados de “Milagre Econômico”, pois o Produto Interno Bruto (PIB) cresceu na média anual cerca de 11,2% a.a. e a inflação média não passou dos 18%. Destaca-se que esse período foi marcado pelos investimentos de capital estrangeiro na indústria automobilística. Assim como, o aumento da importação de determinados bens que eram necessários para sustentar o crescimento econômico. Outras medidas também contribuíram para o desenvolvimento da economia no período, a exemplo, o aumento da exportação de produtos industriais, isenção ou redução de tributos e exportações agrícolas (FAUSTO, 2006).

Porém, segundo Carvalho (2018) mesmo com o “Milagre Econômico” vivenciado no período ditatorial, surgiram consequências negativas, especialmente, o desencadeamento da ampliação das desigualdades sociais. De acordo com Fausto (2006), um dos motivos para essa ampliação nas desigualdades, eram as diferenças salariais entre as classes trabalhadoras com pouca qualificação para o mercado de trabalho e os trabalhadores com maior qualificação (o que proporcionou a acentuação da concentração de renda).

Hemann (2010), discorre que nesse período o PIB cresceu a uma taxa média de 11% a.a., ocasionado principalmente pelo setor de bens de consumo durável e em menor escala pelos bens de capital. No período de 1964-1968, a taxa de investimento anual ficou estática em cerca de 15% do PIB; em 1968 subiu para 19%, chegando a 20% em 1973 (HEMANN, 2010).

Esse período também foi marcado pela dependência externa do país, principalmente na indústria e no setor financeiro. Castro (2010), acende que o rápido crescimento das importações e da dívida externa brasileira durante o “Milagre Econômico”, resultou no aumento da dependência externa do país durante o regime militar e nos anos subsequentes.

Com base em Gilberti (2012), no que concerne o intervalo entre 1965 a 1979, ocorreu uma maior intervenção estatal no setor industrial, contribuindo para o crescimento econômico. Porém, entre as décadas de 1980 a 1990, a atuação do estado nas políticas econômicas é redesenhada, com as privatizações das estatais, abertura econômica e financeira da economia.

Para Castro (2010) na historiografia econômica no período da redemocratização até um ano após à aprovação da constituição de 1988, o país vivenciou um conjunto de medidas para estabilização da inflação que não funcionaram. Durante o governo de José Sarney foram lançados três planos para estabilização: o Plano Cruzado (1988), Plano Bresser (1987) e o Plano Verão (1989). Mesmo não sendo eficazes para conter a inflação, os planos contribuíram para um rápido crescimento na economia. O crescimento acumulado entre os anos 1985-1989 alcançou 24% no acumulado, porém, as contas fiscais e a dívida externa cresceram fortemente nos anos posteriores (CASTRO, 2010).

Para Sergio Mendes (2015) o início da década de 1980 e a primeira metade da década 1990, foram marcadas por instabilidade econômica, ocasionada principalmente pelo descontrole da inflação e mudanças das taxas de juros, que por sua vez foram decorrentes da ineficiência das políticas monetárias e do desequilíbrio das contas públicas.

Conforme Dias (2009), já pelo aspecto político, a redemocratização do Brasil foi marcada pela promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), na qual foi positivado amplos direitos sociais, com impactos na maioria das vezes sobre as despesas públicas. Em contrapartida, a CF/88 instituiu dispositivos voltados para o controle do orçamento público, do endividamento e das despesas públicas; e estabeleceu limites para os gastos de todos os entes públicos com Despesas de Pessoal (DP) ativos e inativos.

Acerca do início da década de 1990, Castro (2010) elenca que a inflação ultrapassou 80% ao mês, e a economia que entre os anos de 1930-1980, cresceu em média 7 % a.a., encontrava-se estagnada desde de meados da década de 80 (CASTRO, 2010).

Giambiagi (2010) ressalta que o primeiro mandato (1995-1998) de Fernando Henrique Cardoso (FHC), teve como características uma política cambial rígida, dependência financeira de capital externo e um desequilíbrio fiscal acentuado. Já o segundo governo (1999-2002) foi marcado pelo câmbio flutuante e forte ajuste fiscal. Ambas as gestões de FHC tiveram como principal objetivo combater a inflação, porém, as despesas primárias total do governo passaram de 17% do PIB em 1994, para 18% do PIB em 1998 e 20% do PIB em 2002. Por fim, nesse governo o Brasil passou por mudanças institucionais importantes através de diversas reformas, a exemplo, o fim do monopólio das estatais, privatizações, uma pequena reforma na previdência social e aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (GIAMBIAGI, 2010).

Conforme Dias (2009), é importante ressaltar que antes da aprovação da Lei Complementar de nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei Camata I de 1995, regulamentava o art. 169 da Constituição Federal, estabelecendo o limite de 60% de suas receitas correntes líquidas para os gastos com pessoal da União, estados e municípios; assim como, positivou sanções caso os entes descumprissem o teto dos gastos. No entanto, a Lei Camata II promulgada em 1999, reduziu o limite dos gastos com pessoal da União para 50% de suas receitas correntes líquidas. Destaca-se que a Lei Camata II foi revogada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Por conseguinte, as principais medidas para conter o déficit público até o presente, foram estabelecidas por meio da promulgação da Lei Complementar de nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida popularmente como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A LRF complementa o artigo 165 da Constituição Federal e orienta a elaboração do Orçamento Público (PPA, LDO e LOA).

Nesse tocante, Mendes (2015) afirma:

A fim de que as finanças públicas seguissem normas claras e estruturadas para que fosse evitado novos desequilíbrios nas contas públicas e induzissem melhores práticas de gestão em todos os entes da federação, foi editada, dentre outras medidas, a Lei de Responsabilidade Fiscal. A responsabilidade Fiscal visa evitar que os entes da federação gastem mais do que aquilo que arrecadam, ou se necessário que recorram ao endividamento apenas os que sigam regras rígidas e transparentes (MENDES, 2015, p.217).

Exalta-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi um marco importante para as finanças públicas no Brasil, tendo como principal objetivo a busca do controle dos gastos dos entes públicos, tornando-se essencial para que os governos em suas diferentes esferas restringissem, sobretudo, seus dispêndios com pessoal.

Desse modo, Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006) elencam que a LRF surgiu em um cenário que era preciso limitar aos gastos públicos em todos os entes da federação, com o objetivo de reduzir os déficits fiscais e diminuir o acúmulo de dívida. Dessa maneira a LRF impôs limites aos gastos públicos e ao endividamento excessivo, corroborando e materializando um processo de ajustes e renegociação das dívidas dos entes subnacionais entre os anos de 1993 e 1997 (FIORAVANTE, PINHEIRO, VIEIRA, 2006).

3 LRF E SUA IMPORTÂNCIA PARA O CONTROLE DAS DP

Para evidenciar a importância da Lei Responsabilidade Fiscal (LRF) como norma jurídica que contribuem para o equilíbrio das contas públicas e controle dos gastos com pessoal na gestão pública, Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006) destacam que a aprovação da LRF em 4 de maio de 2000, impôs maior planejamento e transparência ao orçamento público, assim como, um mecanismo de controle e fiscalização dos gastos públicos ao estabelecer limites para grupos de despesas e correção entre dispêndios e receitas.

Contiemmerick (2019), por sua vez salienta que a Lei nº 4.321/64 foi um marco inicial para as finanças públicas no Brasil, pois positivou dispositivos para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, estabelecendo-se assim, como um dos principais instrumentos norteadores para elaboração do orçamento público (CONTIEMMERICK, 2019).

Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006) ainda ressaltam que o planejamento e a elaboração do orçamento na gestão pública brasileira têm que considerar obrigatoriamente a relação entre a despesa com pessoal e receita corrente líquida; e o nível da dívida consolidada líquida em relação a receita corrente líquida, pois tais indicadores influenciam direta e indiretamente no déficit público. Logo, para os autores a LRF tem função essencial, uma vez que possui em sua normatização, legislação que impõe tais encargos a todas as esferas de governo (FIORAVANTE, PINHEIRO, VIEIRA, 2006).

Desse modo, a Lei de Responsabilidade Fiscal para Além e Giambiagi (2018), representa um avanço importante para o controle das finanças públicas, visto que implica em uma mudança estrutural que contribui para o equilíbrio fiscal.

Segundo Contiemmerick (2019) a LRF é um dos mecanismos que mais auxiliam os gestores públicos a gerir os recursos públicos dentro das normas jurídicas, pois vincula para todos os entes da administração pública, diretrizes para a gestão das receitas e despesas públicas, do déficit público e da gestão do patrimônio público (CONTIEMMERICK, 2019).

Harada (2016), disserta que o orçamento público após a LRF deixou de ser um mero documento de caráter contábil e administrativo, para orientar as medidas econômicas do país, constituindo-se como um mecanismo que atua sobre a economia. Destaca-se que o orçamento é um ato do Poder legislativo que autoriza o Poder Executivo durante um determinado período a execução das despesas públicas para o funcionamento dos serviços públicos, e a arrecadação das receitas criadas por lei. Nessa perspectiva, o planejamento orçamentário também favorece na busca do equilíbrio das contas públicas (HARADA, 2016).

Sobre o tema, o Art. 165 da Constituição Federal de 1988 estabelece que:

As leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Inciso § 1º a Lei que instituir o plano plurianual estabelecerá de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 1988).

Como complemento, o art. 1º da Lei Complementar de nº 101 (LRF), estabeleceu-se normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do título VI da CF/88:

Art.1 inciso § 1º a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre as despesas e a obediência a limites e condições que tange a renúncia de receitas, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras dívidas consolidada, e mobiliária, operação de créditos, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar (BRASIL, 2000).

Considerando o texto da LRF, os gestores públicos devem agir de forma responsável para com a gestão pública. Segundo o Art. 1º inciso § 1º, para manter a responsabilidade na gestão fiscal, os órgãos públicos devem agir de maneira planejada e transparente, de modo a prevenir os riscos e corrigir os desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas.

3.1 LRF E O ORÇAMENTO PÚBLICO

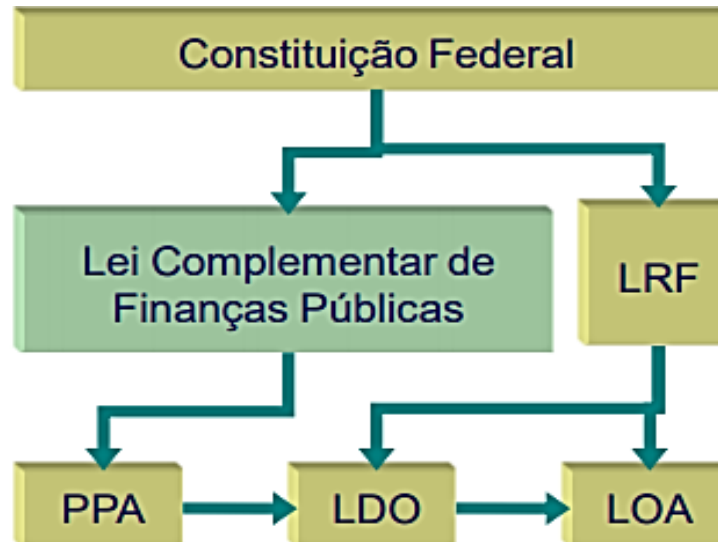
De acordo com Harada (2016) o orçamento público funciona como um mecanismo para que os gestores utilizem o dinheiro público de forma eficiente, alocando os recursos financeiros de acordo com as necessidades da coletividade, e impondo ao gestor público ações administrativas racionais e transparentes.

Nessa perspectiva, Menezes (2005) considera a LRF como o mecanismo de controle fiscal mais abrangente já instituído no país. Pois, além de ser um instrumento para conter o déficit público e o endividamento crescente dos entes da federação, não fica restrito apenas a limitar gastos com pessoal e o endividamento público, mas, ainda estabelece regras para elaboração, execução e avaliação orçamentaria (MENEZES, 2005).

A LRF também situa o limite de gastos com pessoal para os Poderes Executivos, Legislativos e Judiciário, Ministério Público da União, estados e municípios (com base no art. 19); bem como (no seu art. 4), dispõe sobre o processo de elaboração da Lei de Diretrizes

Orçamentarias (LDO) que deve atender ao inciso § 2 do art. 165 da CF/88; e estabelece as normas (no seu art. 5) do projeto de Lei Orçamentário Anual (LOA).

Fluxograma 1 - Relações normativas do orçamento público.



Fonte: ENAP, 2021.

Pode-se observar na figura 01 a relação normativa do orçamento público, como destacado anteriormente, a LRF está amparada no Capítulo II (Das Finanças Públicas) do Título VI (Da Tributação e do Orçamento) da CF/88. Dessa forma, a Lei nº 4.320/1964 norteia o direito financeiros para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Do mesmo modo que, a LDO e LOA devem ser elaboradas em consonância com a PPA, conforme a LRF e o art.165 da CF/88.

Por conseguinte, a LRF estabelece no art. 4 que a LDO deve dispor sobre:

- a) Equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) Critérios e formas de limitação de empenho a ser efetivada;
- c) (vetada);
- d) (vetada);
- e) Normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- f) Demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (BRASIL,2000).

Como complemento aos preceitos citadas, a LRF estabelece em seu art.4 inciso § 1º que Lei de Diretrizes Orçamentárias deve conter: Anexo de metas fiscais, no qual serão estabelecidas metas anuais, valores correntes e constantes, relativas as receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública.

Acerca das metas fiscais Comtiemmerick menciona que:

As metas fiscais, assim como, a previsão, arrecadações de receitas podem ser considerados como aspectos importantes da Lei de Responsabilidade Fiscal. O planejamento, resultante da elaboração PPA, da LDO e da LOA, acompanhado de seus anexos, tem contribuído para elevação da qualidade no acompanhamento e discussão por parte da sociedade em todas as esferas do governo (COMTIEMMERICK, 2019, p. 25).

Vale ressaltar que o art. 5 da LRF dispõe acerca da elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). Conforme, o art. 5 o projeto da LOA deve ser elaborado de maneira compatível com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e com as normas estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

3.2 LRF E AS DESPESAS DE PESSOAL (DP) E A RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)

Por conseqüente, para compreender qual a influência da participação das Despesas de Pessoal (DP) para o equilíbrio fiscal no Brasil, considerando a Receita Corrente Líquida (RCL) estadual, é importante conceituar o que são DP e RCL, segundo a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 e a Lei nº 4320/1964.

Segundo Mendes (2015) a classificação das receitas públicas pode ser feita em sentido amplo por ingressos públicos, como expresso abaixo:

São todas as entradas de bens de direitos a qualquer título, em determinado período de tempo, que o estado utiliza para financiar seus gastos, podendo ou não se incorporar ao seu patrimônio e independentemente de haver contrapartida no passivo. As receitas em sentido estrito são todas as entradas de bens ou direitos em determinado período de tempo, que se incorporam ao patrimônio público sem compromisso de devolução (MENDES, 2015, p. 222).

Com base na Lei nº 4320/1964, art. 11º as receitas são classificadas por categorias econômicas: receitas correntes e receitas de capital:

O inciso § 1º define as Receitas Correntes, as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes. O inciso § 2º da referida lei são Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o *superávit* do Orçamento Corrente (BRASIL, 1964).

Já pela mesma lei, as despesas são classificadas quanto a sua natureza; divididas em categorias econômicas (despesas correntes e despesas de capital); grupos de natureza de despesas e modalidade de aplicação. As despesas com pessoal e encargos sociais são do grupo de natureza das despesas correntes. Por sua vez, no art. 18 da LRF classifica despesa total com pessoal, como:

O art. 18 estabelece como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da federação com ativos, inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de poder de 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 previdências (BRASIL, 2000).

Dentro desse contexto, Harada (2016) discorre que as despesas e receitas devem integrar o orçamento de forma equilibrada. Assim como, os gestores públicos ao realizar as despesas públicas devem obedecer aos princípios constitucionais, a exemplo, do princípio da legalidade. A não observância das normas jurídicas poderá proporcionar ao agente público responder pelo crime de responsabilidade, como é exposto na Lei nº 1.079/50 e do Decreto lei nº 201/67 que definem o crime de responsabilidade fiscal (HARADA, 2016).

Alexandre Contiemmerick (2019), enfatiza que é importante que as ações dos gestores públicos sejam previamente planejadas, obedecendo sempre ao teto dos gastos e as condições postas na lei, com o objetivo de não comprometer o equilíbrio orçamentário-financeiro.

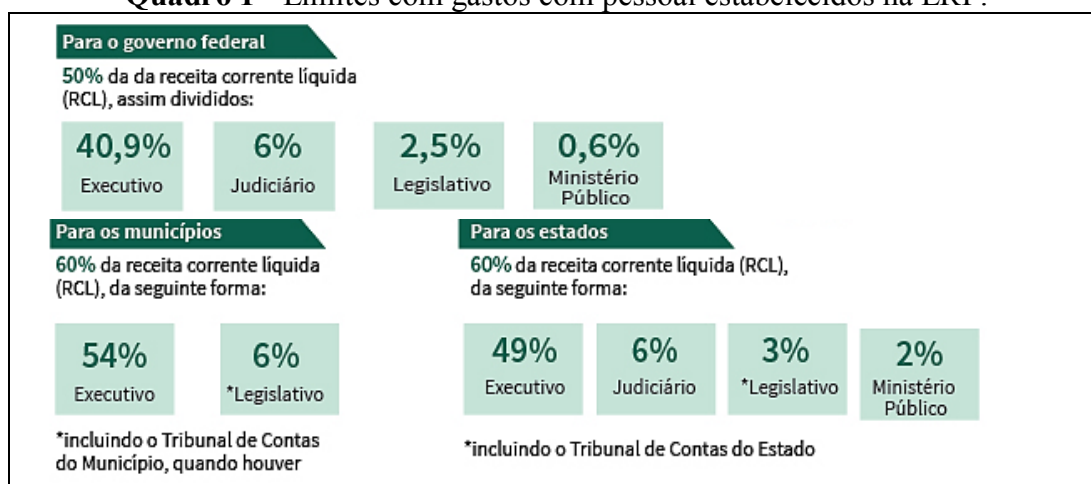
Acerca dos limites globais impostos aos poderes Executivo, Judiciário, Legislativo e Ministério Público pela LRF, Dias (2009) discorre que:

Uma das principais medidas adotadas pela RLF foi a repartição dos limites globais entre os poderes Executivos, Judiciário, Legislativo e Ministério Público. Essa inovação foi necessária para enfrentar o problema do descontrole das despesas com pessoal, estimulado pela autonomia administrativa e orçamentaria prevista na CF, cuja objetivos era assegurar o princípio da independência dos poderes. Por isso, a responsabilidade pelo ajuste das despesas com pessoal, que antes recaía preponderantemente sobre o Poder Executivo, passou a ser compartilhada com os demais poderes (DIAS, 2009, p. 7).

Já o art. 19 da LRF determina os limites máximos para o controle dos gastos com pessoal dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público em relação a RCL. Conforme art. 19 da LRF: a União não poderá exceder o percentual de 50% das RCL com DP (sendo o limite de 2,5% com Legislativo e Tribunal de Contas da União; 6% com Judiciário; 40,9% com Executivo; e 0,6% com Ministério Público), na esfera estadual não poderá exceder o percentual de 60% (3% com Legislativo e Tribunal de Contas do Estado; 6% com Judiciário;

49% com Executivo; e 2% com Ministério Público dos Estados), na esfera municipal (6% com Legislativo e Tribunal de Contas do Município, quando houver; e 54% com Executivo).

Quadro 1 - Limites com gastos com pessoal estabelecidos na LRF.



Fonte: Câmara dos Deputados, 2021.

No que concerne, as razões para o legislador estabelecer teto de gastos para as despesas com pessoal, Dias (2009) destaca que:

Uma razão para esses limites é que a despesa com pessoal é um dos principais itens das despesas do setor público no Brasil e o seu descontrole pode ter consequências nefastas à administração pública. Um ente federado comprometer a maior parte de sua receita disponível com pessoal, como foi comum em muitos estados e municípios na década de 1980, implica o comprometimento das políticas públicas, dada a insuficiência de recursos para programas do governo. Outro problema decorrente da despesa com pessoal é a sua rigidez, em virtude da estabilidade no cargo gozada pelos servidores públicos, ainda que haja, em alguns casos, a possibilidade de ajuste fiscal via demissão. O custo político de fazê-lo é alto. Daí porque é necessário impedir que essa despesa cresça acima de determinado limite (DIAS, 2009, p. 6).

É importante que os governantes obedeçam aos limites com Despesas de Pessoal (DP) impostos pelas normas jurídicas, para que os mesmos não comprometam a capacidade de investimento e melhoria do setor público. Dessa forma, o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), são fundamentais para o equilíbrio das contas públicas.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, ainda estabelece que os Tribunais de Contas dos estados devem alertar os gestores públicos quando as DP ultrapassarem 90% da RCL. Conforme, o art. 20 se as DP dos Poderes ou órgãos exceder o total de 95% das RCL, o ente público fica impossibilitado de receber transferências voluntárias, contratar operações de crédito e obter garantias, e criar cargos, empregos e funções que acarretem ampliação de gastos.

Destaca-se que o art. 21 da LRF igualmente dispões acerca do controle da despesa total com pessoal. Conforme, o art. 21 os gestores públicos não podem aumentar as DP nos cento e oitenta dias que antecedem o fim do mandato do titular do respectivo poder. Tal qual, o art. 23 estabelece que se a despesa total com pessoal ultrapassar 95% da RCL, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes.

Vale ressaltar que os arts. 15, 16 e 17 da LRF, do mesmo modo impõe regras para o controle das despesas dos entes público. Segundo o art. 15 são consideradas irregulares as gerações de despesas que não atendam os artigos 16 e 17 da referida lei. Já o art. 16 dispõe que a criação, expansão ou melhorias nas ações governamentais que acarretem aumento dos gastos sempre será acompanhada, por exemplo, da estimativa do impacto orçamentário financeiro no exercício em que deve entrar em exercício.

Segundo Giuberti (2005), com o intuito de conter os gastos públicos em todos os entes da federação, a LRF enfatizou dois pontos importantes para as finanças públicas, o controle do endividamento e das DP. Impondo limites às despesas para primeiro forçar os gestores públicos a eliminar o déficit corrente a cada ano ou pelo menos reduzi-lo (GIUBERTI, 2005).

Desse modo, a LRF configura-se como uma importante ferramenta para fortalecimento de uma gestão fiscal mais transparente, especialmente, no que concerne o controle e fiscalização dos gastos públicos. Conforme, o art. 48 inciso § 1º alinha II é assegurado a transparência e acompanhamento da sociedade, em tempo real, acerca das execuções orçamentárias e financeiras dos entes públicos, informações que devem ser divulgadas em portais eletrônicos de amplo acesso ao público. Mendes (2015), disserta que a LRF tem um papel importante para a gestão pública contribuindo para o equilíbrio entre despesas e receitas públicas, na mesma proporção em que é um instrumento de transparência das contas públicas.

Exalta-se que de acordo com o art. 5 inciso § 33 da CF/88, todos tem direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, coletivo ou geral, com ressalva para informações de caráter sigiloso e que coloque em risco à segurança da sociedade ou do estado. De acordo com Bobbio (1992), o caráter público é a regra, o segredo a exceção; todos os atos do governo devem ser conhecidos pela sociedade (exceto as medidas de segurança pública), assim como, o acesso da sociedade aos atos do governo é um importante mecanismo para o fortalecimento das sociedades democráticas.

Desse modo, Luque e Silva (2004) ressaltam que a LRF favorece a transparência ao detalhar e expor o processo de elaboração do planejamento orçamentário, criando um ambiente propício ao estabelecimento de metas fiscais quantitativas. Igualmente, os indicadores e relatórios possibilitam o acompanhamento e controle das atividades da gestão pública. Sendo

assim, a LRF é um mecanismo que possibilita uma gestão fiscal equilibrada, permitindo através de audiências públicas ou divulgação de informações nos portais eletrônicos um maior controle e participação da sociedade nas ações do Estado (LUQUE, SILVA, 2004).

Nessa perspectiva, Kasnar (2014) enfatiza a importância da LRF para gestão pública, pois, orienta sobre a importância de estabelecer metas, critérios e objetivos que justifiquem os gastos públicos. Como também, estabelece que os gestores devam realizar as despesas dentro das disponibilidades dos recursos financeiros existentes, colaborando assim para o controle e equilíbrio dos gastos públicos. Além de fomentar a cidadania participativa, no que concerne, ao acompanhamento do controle e fiscalização da aplicação dos recursos públicos (KASNAR,2014).

Logo, é perceptível a importância da LRF como instrumento que colabora para o equilíbrio das contas públicas e o controle das DP, pois estabelece mecanismos para conter o déficit e o endividamento público e para preservar a capacidade de investimento governamental.

4 METODOLOGIA

O método utilizado para a composição da pesquisa constitui-se como bibliográfico e documental. Em termos bibliográficos, foram empregados na conformação da revisão da literatura científica um conjunto de autores e obras que de forma antecedente analisaram e construíram conceitos e informações relacionados ao equilíbrio fiscal, mas precisamente sobre a relevância do controle de gastos com pessoal. Em termos documental, foi empregado o Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, publicado pela da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Economia (ME), com o intuito de apreciar a participação das Despesas de Pessoal na Receita Corrente Líquida dos estados brasileiros no ano de 2018.

Já a natureza da pesquisa materializou-se como descritiva e exploratória. Descritiva por delinear sobre o contexto histórico da política fiscal brasileira, bem como apresentar as características normativa do ordenamento orçamentário e sua vinculação com a equidade entre receitas e despesas por categoria. Exploratório por almejar agregar informações aos relatórios publicizados pelo governo sobre o cenário fiscal das esferas regionais de governo (estados), sobretudo, na formação dos dispêndios públicos de longo prazo, as Despesas de Pessoal.

Com relação a estruturação dos dados a pesquisa é identificada como quantitativa e qualitativa. A abordagem é quantitativa por apresentar um conjunto de dados dispostos estatisticamente que permite averiguar a conjuntura financeira dos estados brasileiros no ano de 2018, especialmente, em relação aos seus gastos com funcionalismo público e a disponibilidade de provimentos correntes. Por sua vez, a abordagem é qualitativa por coletar informações que não buscam apenas medir o volume de gastos e receitas, mas compreender a situação fiscal e suas consequências para os estados brasileiros.

Destaca-se que o comprometimento fiscal (relação entre DP/RCL) dos estados foi averiguado considerando a metodologia de cálculo empregado pelo Programa de Restuturação e Ajuste Fiscal (PAF) e pelo Relatório de Gestão Fiscal (RGF), que divergem na definição da Despesa de Pessoal. Para o PAF a DP é composta por: Despesas com Pessoal Ativo (Despesa com Vencimentos e Vantagens; Despesas com Obrigações Patronais; e Despesas com Benefícios Previdenciários) e Despesas com Pessoal Inativo e Pensionistas (Despesas com Aposentadorias, Reserva e Reformas; Despesas com Pensões; Despesas com Outros Benefícios Previdenciários; e Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização). O PAF não considera as Despesas não Computadas (Despesas com Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão; Despesas Decorrentes de Decisão Judicial; Despesas de Exercícios Anteriores; e

Despesas com Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados). Já o RGF exclui além das Despesas não Computadas, as Despesas com Imposto de Renta Retido na Fonte (IRRF).

5 ANÁLISE DAS DESPESAS DE PESSOAL (DP) NOS ESTADOS BRASILEIROS

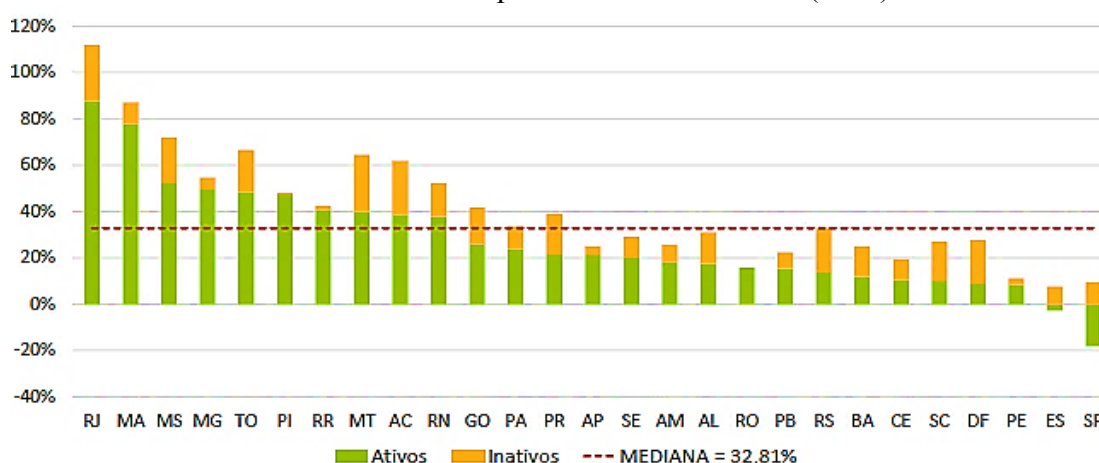
Esta seção tem por finalidade expor os resultados obtidos pela pesquisa secundária sistematizada no relatório anual do Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Os dados selecionados foram os valores referentes a Despesa de Pessoal (DP) e a Receita Corrente Líquida (RCL) de cada estado brasileiro no ano de 2018. A análise dos dados foi pautada na participação absoluta e relativa da DP na RCL no ano de 2018, ou seja, o comprometimento da RCL dos estados com os gastos com pessoal ativo e inativo, considerando os parâmetros estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

5.1 EVOLUÇÃO DA DESPESAS DE PESSOAL (DP) NOS ESTADOS BRASILEIROS ENTRE 2011-2018

O Tesouro Nacional (TN) é responsável por avaliar se os entes da federação obedecem ao teto de gasto com pessoal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A análise dos índices é realizada a partir de uma metodologia padronizada para todos os entes da federação, seguindo os padrões do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) e do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) (BRASIL, 2019).

Considerando as diretrizes estabelecidas nos documentos citados, o TN constatou entre o período de 2011-2018 um crescimento médio real por estado de 39,36% e um aumento mediano real de 32,81%, na Despesa Bruta com Pessoal (DBP), que inclui todas as: Despesas com Pessoal Ativo, Despesas com Pessoal Inativo e Pensionistas, e Despesas não Computadas (que são desconsideradas pelo PAF e RGF).

Gráfico 2 - Crescimento real* da Despesa Bruta com Pessoal (DBP) entre 2011-2018.



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2019.

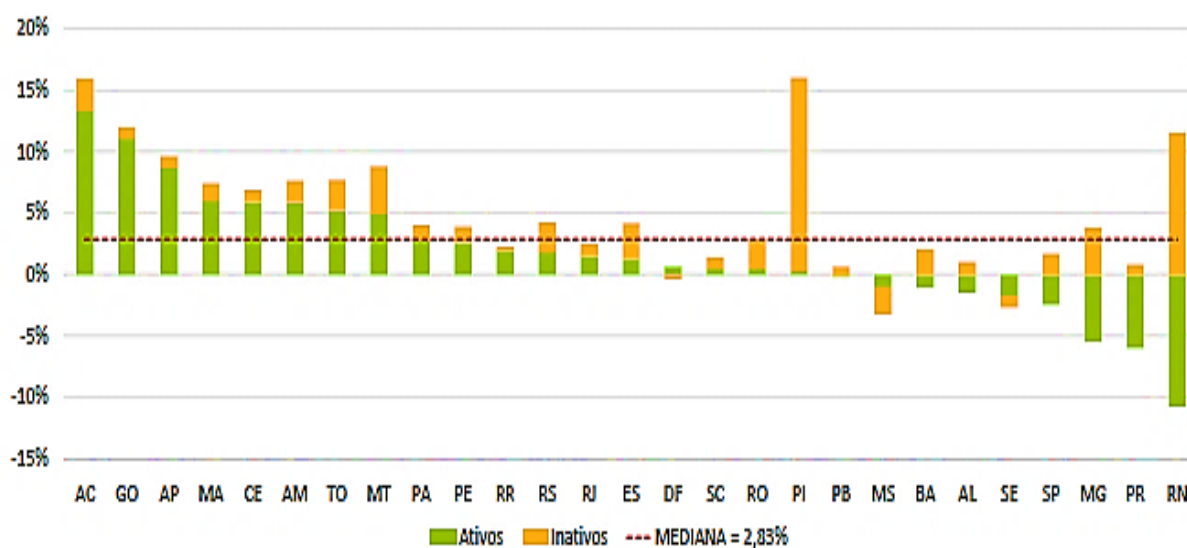
* O Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) médio de 2018 foi o deflator usado para equalizar os dados.

Observando ainda o Gráfico 2, podem ser constatadas divergências relevantes entre a evolução da DBP por estado. Em termos gerais (considerando ativos e inativos), os estados que tiveram maior expansão geral da DPB foram Rio de Janeiro, Maranhão, Mato Grosso do Sul e Tocantins. Os que tiveram maior ampliação com gastos vinculados ao pessoal ativo nesse intervalo foram Rio de Janeiro, Maranhão, Mato Grosso do Sul e Minas Gerais. Por sua vez, os estados com maior elevação oriunda dos dispêndios com pessoal inativo foram Mato Grosso, Acre, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro.

Por fim, deve ser ressaltado que os estados do Espírito Santo e São Paulo tiveram crescimento da DBP, porém conseguiram constituir uma variação negativa de gastos com ativos, como consequência da acentuada contenção dessa despesa, o que proporcionou um crescimento inferior ao da inflação (ou seja, um crescimento apenas nominal e não real das despesas com pessoal ativo).

Examinando apenas a variação da DBP entre os anos de 2017-2018 (exposto no gráfico 03), constata-se que a maioria dos estados brasileiros tiveram ampliações dos gastos com inativos, ocasionando um crescimento real agregado de R\$ 9,35 bilhões (estimulados, especialmente, pelo aumento ocorridos nos estados do Rio Grande do Norte, Piauí, Minas Gerais, Espírito Santo e Mato Grosso. Em contrapartida, as despesas brutas com ativos apresentaram uma queda real de R\$ 985 milhões no mesmo período (induzida pela retração das despesas dos estados de São Paulo, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Norte e Alagoas).

Gráfico 3 - Variação real da Despesa Bruta com Pessoal (DBP) entre 2017-2018.



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2019.

Analisando separadamente as oscilações da DBP dos estados entre 2017-2018, percebe-se grandes discrepâncias. Enquanto os estados do Acre, Goiás e Amapá materializaram, respectivamente, crescimento com ativos correspondentes a 13,3%, 11,6% e 8,2% (resultado das políticas de aumento salarial de exercícios anteriores). O Rio Grande do Norte, Paraná, Minas Gerais e São Paulo concretizaram, concomitantemente, retração com ativos equivalentes a 10,7%, 6,1%, 5,8% e 2,4% (proveniente da retração de contratações, de políticas de demissão voluntária e políticas de incentivo a aposentadoria).

5.2 TOTAL DE DESPESAS *PER CAPITA* COM PESSOAL DOS ESTADOS BRASILEIROS

Ponderando isoladamente a DBP no ano de 2018, verifica-se que os 26 estados e o Distrito Federal gastaram R\$ 470.962.176.231,78. Os entes que mais dispenderam verbas públicas com pessoal ativo e inativo no período foram: São Paulo (R\$ 95.287.814.590,57), Minas Gerais (R\$ 51.192.447.468,61), Rio de Janeiro (R\$ 45.725.408.454,47), Rio Grande do Sul (R\$ 32.732.144.081,34), Paraná (R\$ 27.132.949.310,89) e Bahia (R\$ 24.259.116.897,69).

Quadro 2 - Despesa *per capita* com pessoal em 2018.

UF	Gasto com Pessoal em 2018 (R\$)	População em 2018*	Gasto com Pessoal <i>Per capita</i> (R\$)
DF	15.011.547.420,69	2.974.703	5.046,40
AC	3.933.992.604,03	869.265	4.252,65
TO	6.948.129.229,69	1.555.229	4.467,59
MT	13.261.961.487,77	3.441.998	3.852,98
RR	2.206.166.037,02	576.568	3.826,38
AP	2.916.449.163,92	829.494	3.515,94
MS	9.297.912.019,33	2.748.023	3.383,49
RS	32.732.144.081,34	11.329.605	2.889,08
RJ	45.725.408.454,47	17.159.960	2.664,66
RO	4.544.812.116,61	1.757.589	2.585,82
RN	8.648.373.782,57	3.479.010	2.485,87
GO	17.071.347.840,28	6.921.161	2.466,54
SE	5.572.965.159,49	2.278.308	2.446,10
MG	51.192.447.468,61	21.040.662	2.433,02
PR	27.132.949.310,89	11.348.937	2.390,79
SC	16.369.705.870,00	7.075.494	2.313,58
PI	7.434.795.318,04	3.264.531	2.277,45
SP	95.287.814.590,57	45.538.936	2.092,45
AM	8.284.082.482,01	4.080.611	2.030,11
ES	7.988.249.973,58	3.972.388	2.010,94
PE	17.001.506.996,59	9.496.294	1.790,33
PB	6.781.411.354,71	3.996.496	1.696,84
AL	5.508.839.407,17	3.322.820	1.657,88
BA	24.259.116.897,69	14.812.617	1.637,73
PA	13.434.533.980,85	8.513.497	1.578,03
CE	12.925.309.327,74	9.075.649	1.424,17
MA	9.490.203.856,12	7.035.055	1.348,99

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2019.

*População estimada pelo IBGE.

Notadamente, os seis estados citados anteriormente figuravam também nesse ano, entre os seis estados brasileiro com maior população absoluta. Configurando tão somente uma distinta entre o ordenamento dos gastos e do contingente populacional e proporcionando gastos *per capita* inexpressivos quando comparado a estados mais pobres em montante orçamentário absoluto.

Prova disso, é que os estados que tiveram no ano de 2018 os maiores gastos *per capita* com DBP foram: Distrito Federal (R\$ 5.046,40), Acre (R\$ 4.525,65), Tocantins (R\$ 4.467,59), Mato Grosso (R\$ 3.852,98), Roraima (R\$ 3.826,38) e Amapá (R\$ 3.515,94). Em outras palavras, com exceção do Distrito Federal, os demais estados com maiores dispêndios *per capita* em pessoal estão localizados nas regiões Norte e Centro-Oeste (historicamente, carentes de desenvolvimento humano e dependentes de ações públicas).

Como informação complementar, exalta-se que no ano de 2018 a população brasileira estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) era equivalente a 208.494.900 habitantes, o que acarretava um gasto *per capita* nacional com DBP correspondente a R\$ 2.258,87. Como peculiaridade, estados ricos como São Paulo (R\$ 2.092,45), Pernambuco (R\$ 1.790,33) e Bahia (R\$ 1.637,73) ficassem abaixo da média nacional.

5.3 RELAÇÃO ENTRE DP/RCL DOS ESTADOS BRASILEIROS

Conforme estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em seu o art. 19, o limite máximo da Despesa de Pessoal (DP) em relação a Receita Corrente Líquida (RCL) para cada esfera de governo, são: 50% para União e 60% para estados, municípios e Distrito Federal. Quando for ultrapassado 90% do limite de DP em relação a RCL em qualquer esfera de governo, o respectivo Tribunal de Contas (da União ou do estado) emitirá uma advertência informando ao poder público que o mesmo ultrapassou esse limite prudencial, como forma de instruir a gestão pública da esfera governamental envolvida sobre a necessidade de ações que venham a resolver o problema. Além disso, o art. 20 da determina que se a DP exceder o total de 95% em relação a RCL, o ente público implicado ficará impedido de receber transferências intergovernamentais voluntárias; contratar operações de crédito e obter garantias; e criar cargos, empregos e funções que origemem expansão dos dispêndios públicos.

Dentro desse contexto, o gráfico 04 expõe a relação relativa da DP/RCL dos estados brasileiros no ano de 2018, considerando a metodologia adotada pelo Programa de Restruturação Fiscal e Ajuste Fiscal (PAF). Segundo os dados da Secretaria do Tesouro

muito baixo de dispêndios com inativos, o que tornava a situação financeira desses estados bastante equilibrada considerando a relação DP/RCL de médio e longo prazo.

5.4 RELAÇÃO ENTRE DP/RCL DOS ESTADOS BRASILEIROS PELO PAF E RGF

Como já mencionado, o limite de gastos com pessoal deve respeitar os parâmetros estabelecidos por lei. Contudo, existem diferenças entre as metodologias que calculam oficialmente as Despesas de Pessoal (DP) na esfera pública. Os dois principais instrumentos utilizados para mensuração da DP, são: o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

O PAF foi criado no ano de 1995 pelo Conselho Monetário Nacional, por intermédio da Resolução nº 162, visando à implementação de recursos que permitissem as instâncias governamentais a formação de indicadores avaliativos para a análise do contexto fiscal.

Já o RGF foi instituído em 2010 pela Lei de Responsabilidade Fiscal, configurando-se como um instrumento de transparência da gestão fiscal, intentando como propósito o monitoramento e a publicidade do cumprimento dos limites determinados pela LRF referentes as despesas de pessoal, disponibilidade de caixa e de restos a pagar.

Na elaboração do seu cálculo da DP, o PAF inclui: as Despesas com Pessoal Ativo (Despesa com Vencimentos e Vantagens; Despesas com Obrigações Patronais; e Despesas com Benefícios Previdenciários) e as Despesas com Pessoal Inativo e Pensionistas (Despesas com Aposentadorias, Reserva e Reformas; Despesas com Pensões; Despesas com Outros Benefícios Previdenciários; e Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização), excluindo as Despesas não Computadas (Despesas com Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão; Despesas Decorrentes de Decisão Judicial; Despesas de Exercícios Anteriores; e Despesas com Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados). Já o RGF exclui além das Despesas não Computadas, as Despesas com Imposto de Renta Retido na Fonte (IRRF).

Já o RGF na formulação da sua apuração da DP, considera todas as Despesas com Pessoal Ativo e Despesas com Pessoal Inativo e Pensionistas, porém exclui as Despesas não Computadas e as Despesas com Imposto de Renta Retido na Fonte (IRRF) (BRASIL).

Como consequência, normalmente os resultados que demonstram a relação entre DP/RCL são mais favoráveis no RGF do que os expostos pelo PAF. Em outras palavras, pelo RGF excluir um número maior de despesas que o PAF, majoritariamente os resultados da relação DP/RCL, corroboram para um maior número de entes governamentais desrespeitando

os limites impostos pela LRF (o que pode favorecer o aumento já no curto prazo das DP por parte do setor público).

Para a verificação do exposto, o quadro 02 apresenta as diferenças dos resultados da relação DP/RCL pela metodologia PAF e RGF no ano de 2018 para os entes federados regionais. No geral, a média e a mediana da relação Despesa Pessoal/RCL-PAF para os 26 estados e o Distrito Federal equivale a 61,27% e 59,32%, respectivamente. Por sua vez, a média e a mediana agregada da relação Despesa Pessoal/RCL-RGF para os mesmos entes subnacionais equivale a 56,02% e 55,84%, concomitantemente. O que expressa uma média e mediana calculada pelo RGF 8,57% e 5,87% menores que pela metodologia PAF.

Quadro 3 - Comparativo entre DP/RCL-PAF e DP/RCL-RGF em 2018.

UF	DP/RCL-PAF	DP/RCL-RGF
AC	65,86%	56,81%
AL	58,96%	54,62%
AM	54,37%	55,84%
AP	56,18%	49,32%
BA	59,42%	56,08%
CE	56,28%	51,74%
DF	50,27%	45,80%
ES	52,30%	50,67%
GO	65,52%	54,67%
MA	60,22%	56,51%
MG	78,13%	75,86%
MS	63,55%	53,75%
MT	71,12%	67,48%
PA	57,18%	56,27%
PB	62,78%	60,25%
PE	58,45%	56,87%
PI	65,19%	56,79%
PR	59,32%	53,05%
RJ	62,69%	46,04%
RN	66,44%	57,57%
RO	53,44%	51,23%
RR	57,92%	55,62%
RS	66,87%	54,44%
SC	59,25%	58,42%
SE	59,07%	57,36%
SP	54,22%	51,30%
TO	79,22%	68,14%
Mediana	59,32%	55,84%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2019.

Considerando todos entes federativos analisados, apenas o estado do Amazonas no ano de 2018 apresentou um coeficiente relativo DP/RCL-PAF menor que o DP/RCL-RGF. Isso decorreu do fato do Tribunal de Contas do estado do Amazonas ter deduzido do cálculo do PAF

os valores gastos com benefícios previdenciários não previstos no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF).

Como desfecho, exalta-se que os estados como maior discrepância entre os coeficientes DP/RCL-PAF e DP/RCL-RGF, foram: Rio de Janeiro (16,66%), Rio Grande do Sul (12,44%), Tocantins (11,08%), Goiás (10,84%), Mato Grosso do Sul (9,80%), Acre (9,05%), Rio Grande do Norte (8,87%) e Piauí (8,40%).

6 CONCLUSÃO

Conforme a análise e discussão dos resultados, norteados pelo referencial teórico, conclui-se que o limite com despesas de pessoal determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal foi desrespeitado por 44,44% dos estados brasileiros (incluindo o Distrito Federal) no exercício financeiro de 2018. Os estados de Tocantins (79,22%), Minas Gerais (78,13) e Mato Grosso (71,12%), Rio Grande do Sul (66,87%), Rio Grande do Norte (66,44), Acre (65,86%), Goiás (65,52%), Piauí (65,19%), Mato Grosso do Sul (63,55%), Paraíba (62,78%), Rio de Janeiro (62,69%) e Maranhão (60,22%) ultrapassaram o limite de 60% estabelecido pela LRF com os gastos de pessoal.

Assim como, foi possível observar o crescimento real agregado das despesas com inativos de R\$ 9,35 bilhões (estimulados especialmente, pelo crescimento ocorrido nos estados do Rio Grande do Norte, Piauí, Minas Gerais, Espírito Santo e Mato Grosso). Enquanto as despesas brutas com ativos caíram cerca de R\$ 985 milhões (induzida pela retração das despesas dos estados de São Paulo, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Norte e Alagoas) no exercício financeiro de 2018, com base nos índices do Boletim de Finanças Públicas dos Entes Subnacionais da Secretaria do Tesouro publicado em 2019. Percebe-se o crescimento das despesas com ativos dos estados do Acre (13,3%), Goiás (11,6%) e Amapá (8,2%). Já os estados do Rio Grande do Norte (10,7%), Paraná (6,1%) e São Paulo (2,4%) retraíram nos gastos com pessoal ativo.

Diante a análise, constatou-se um dispendido total de gastos com pessoal, ativo e inativo, no valor de R\$ 470.962.176.231,78, isso nos 26 Entes Federativo e também no Distrito Federal. Em termos absolutos, vale destacar que São Paulo e Minas Gerais foram os Estados que mais gastaram, um R\$ 95.287.814.590,57 e o outro R\$ 51.192.447.468,61), respectivamente. Além disso, em representação *per capita*, foi possível constatar que o Distrito Federal (R\$ 5.046,40), Acre (R\$ 4.525,65), Tocantins (R\$ 4.467,59), Mato Grosso (R\$ 3.852,98), Roraima (R\$ 3.826,38) e Amapá (R\$ 3.515,94), foram os entes com maior gastos com pessoal.

O presente trabalho teve como objetivo principal analisar a participação relativa das Despesa com Pessoal (DP) na Receita Corrente Líquida (RCL) dos estados brasileiros no ano de 2018. Com base na análise e discussão dos resultados conclui-se que conforme a metodologia do PAF (Programa de Restruturação Fiscal e Ajuste Fiscal) para calcular as Despesa de Pessoal/RCL, a exemplo, dos estados de Minas Gerais, Mato Grosso, Paraíba e Tocantins, ultrapassaram o teto de 60% de dispêndios com pessoal em relação a receita corrente

liquida. O Distrito Federal (50,27%), Espírito Santo (52,30%), Rondônia (53,44%), São Paulo (54,22%), Amazonas (54,37%), Amapá (56,18%), Ceará (56,28%), Pará (57,18%) e Roraima (57,92%), são os entes com melhor equilíbrio fiscal na relação DP/RCL.

Portanto, pode-se afirmar que mesmo com as limitações para gastos com pessoal estabelecidas na LRF, ocorreu um crescimento nas despesas com pessoal em alguns dos estados brasileiros no exercício financeiro de 2018, desencadeado principalmente do aumento com as despesas previdenciárias. Sendo assim, a redução na contratação de cargos comissionados, aderir a políticas de demissão voluntária, são exemplos de ações que podem ser adotadas para o controle da Despesa de Pessoal (DP) dos estados e Distrito Federal.

Nesse sentido, levando em consideração o contexto atual, estudos futuros poderão realizar um comparativo dos gastos com pessoal em relação às receitas correntes líquidas dos Estados e Distrito Federal, pós- pandemia.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **Os barões da Federação**. Lua Nova, 1994. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010264451994000200012&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 12/02/2021.

ARRETCHE, M. **Continuidades de Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 Facilitou 1995**. Revista Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol.52, nº 2, 2009, pp.377 a 423. Rio de Janeiro-RJ, 2009. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582009000200004&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 12/02/2021.

_____. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.

ANTINARELLI, M. E. P. B. Federalismo, Autonomia Municipal e a Constitucionalização Simbólica: uma análise da dependência financeira dos pequenos municípios mineiros. **Rev. Fac. Direito UFMG**. Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/P.0304-2340.2012v61p445>. Acesso em: 12/02/2021.

AVELINO, V. S. **Responsabilidade Fiscal**: Análise dos gastos com pessoal nos municípios da região metropolitana de Fortaleza. Dissertação submetida ao Programa de Pós Graduação em Administração e Controladoria, da Faculdade de Economia, Administração, Atuária da Universidade Federal do Ceará. Fortaleza-CE, 2019.

BARROS, A. G. L. L.; PINTO, M. A. P. **Equilíbrio Fiscal**-ENAP-2018.

BONAVIDES, P. **Teoria do Estado**. 10.ed. São Paulo. Malheiros, 2000.

BRASIL. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2019**. Secretaria do Tesouro Nacional-Ministério da Economia. Brasília, 2019.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22/01/2021.

_____. **Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999**. Disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do artigo 169 da Constituição. Disponível: www.senado.gov.br. Acesso em: 22/01/2021.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Brasília, maio, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 22/01/2021.

_____. **Lei nº 4320 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Brasil, 1964. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 22/01/2021.

BOBIO, N. **O futuro da Democracia: uma defesa na Regra do Jogo**. 5 ed. São Paulo: Editora paz e terra, 1992.

BOUÇAS, V. **História da dívida externa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Financeiras S.A., 1950.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Política e administração pública: projetos mudam limites da LRF, que completa 15 anos**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/457386-projetos-mudam-limites-da-lrf-que-completa-15-anos/>. Acesso em: 20/02/2021.

CASTRO, L.B. Esperança, Frustração e Aprendizado: A história da Nova República (1885-1989). In: GIAMBIAGI, F. *et al.* **Economia brasileira contemporânea**. 13. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 97-132.

_____. Privatizações, Abertura e desindexação: a Primeira Metade dos anos 90 (1990-1994). In: GIAMBIAGI, F. *et al.* **Economia brasileira contemporânea**. 13. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 131-166.

CARVALHO, L. **Valsa Brasileira do bom ao caos econômico**. São Paulo. Todavia, 2018.

CARVALHO, J. M. **Pontos e Bordados Escritos de História Política**. Belo Horizonte. UFMG, 1998.

CARREIRA, L. de C. **História financeira e orçamentária do Império do Brasil**. 2 tomos. Brasília: Senado Federal; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1980.

CHAPARRO, S; DAVID, G; ROSSI, P. Política Fiscal, Desigualdade e Direitos Humanos. In: **Economia Pós -Pandemia: dismantling the Myths of Fiscal Austerity and Building a New Economic Paradigm**. Autonomia Literária; 2020. p.12-22.

CONCEIÇÃO, M. J. A. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Estudo do caso sobre o controle de despesas com pessoal da Assembleia Legislativa do Amazonas**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Contabilidade e Controladoria da Universidade Federal do Amazonas. Universidade Federal do Amazonas. Manaus-AM, 2016.

CONTIEMMERIC, A. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Seu impacto no controle da Despesa com Pessoal no Município de Aracaju (Período 2000-2017)**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Sergipe. Aracajú, 2019. Disponível em: <https://ri.ufs.br/jspui/handle/riufs/11876>. Acesso em: 22/12/2020.

COSTA, M. A. F. **Projeto de Pesquisa: Entenda e faça**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.

DIAS, F.A.C. **O Controle Institucional das Despesas com Pessoal**. ENAP. Brasília, 2009. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-54-o-controle-institucional-das-despesas-com-pessoal>. Acesso :12/04/2021

DWECK, E; OLIVEIRA, A.L.M; ROSSI, P; **Economia Pós -Pandemia: desmontando os Mitos da Austeridade Fiscal e Construindo um Novo Paradigma Econômico.** Autonomia Literária. 2020.

ELALI, A. **O federalismo Fiscal Brasileiro e o Sistema Tributário Nacional.** São Paulo: MP Editora, 2005.

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública. **Gestão de Recursos.** Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2464/2/Slides_Gest%C3%A3o%20de%20Recursos%20M%C3%B3dulo%20IV_PDGO.pdf. Acesso em: 14/02/ 2021.

FAUTO, B. **História do Brasil.** 12 ed. 1. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

FILHO, I. M. **Despesa de Pessoal nas contratações de Organizações sociais: possíveis caminhos para aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal.** Dissertação de Mestrado. Instituto de Direito Público. Brasília-2017.

FIORAVANTE, D.G; PINHEIRO, M.M.S; VIEIRA, R.S. **Lei de Responsabilidade Fiscal e Finanças públicas Municipais: impactos Sobre Despesas com Pessoal e Endividamento.** IPEA, Brasília, 2006. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4803. Acesso em: 21/02/2021

FRANCISCO, S. M. S. **Crescimento Econômico, Composição dos Gastos Públicos e Lei de Responsabilidade Fiscal: Uma análise dos municípios Brasileiro.** Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia. Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia-MG, 2017

FREIRE, N.; MERCÊS, G. **Crise Fiscal dos Estados e o Caso do Rio de Janeiro.** UERJ, Rio de Janeiro, n 31. p. 64-80, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/32070>. Acesso em: 08/01/2021

GALIZA, L. F. **Os desafios da integração entre os instrumentos de Planejamento orçamentário: PPA, LDO e LOA.** Estudo do caso do Município de Nilópolis/RJ. Dissertação de Mestrado. Escola Brasileira de Administração-ENAP. Rio de Janeiro-RJ, 2014.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A.C. D. **Finanças Públicas: teoria e Prática no Brasil.** 5 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

GIAMBIAGI, F. Estabilização, Reformas e Desequilíbrio Macroeconômicos: Os anos FHC (1995-2002). In: GIAMBIAGI, F. *et al.* **Economia brasileira contemporânea.** 13. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 165-196.

GIACOMONI, J. **Orçamento Governamental: teoria, sistemas, processo/** James Giacomoni. São Paulo: Atlas, 2019.

GIUBERTI, A.C. **Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros.** Brasília: ESAF, 2005. 46 folhas. Monografia premiada em 2º lugar no X Prêmio Tesouro Nacional – 2006, Lei de Responsabilidade Fiscal, Brasília, dez. 2005.

GIUBERTI, A.C. **Instituições Orçamentárias e Política Fiscal no Brasil Governo Federal: 1965 a 2010**/ Ana Caroline Gilberti. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

GOMES, R. M. **Investimento e Gastos com Pessoal: a lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Efetividade dos Serviços de Saúde dos Municípios Brasileiros**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Administração da Universidade de Brasília. Universidade de Brasília- Brasília-2012.

HARADA, K. **Direito Financeiro e Tributário**. 25 Ed. São Paulo: Atlas, 2016.

HERMANN, J. Reformas, endividamento externo e o “milagre” econômico. In: GIAMBIAGI, F. *et al.* **Economia brasileira contemporânea**. 13. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 49-73.

KASNAR, I. K. **Gestão financeira no setor público**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

LENZA, P. **Direito Constitucional Esquemático**. 20 ed. rev e ampl- São Paulo: Saraiva, 2018.

LUQUE, C.A; SILVA, V.M. A lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal: combatente Falhas de Governo a Brasileira. **Revista de Economia Política**, nº3. P. 413-432, Julho, 2004. Disponível em https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572004000300413. Acesso em: 14/03/2021.

MARIANO, C.M. **Emenda Constitucional 95/2016 e o Teto dos Gastos Públicos: Brasil de Volta ao Estado de Exceção Econômica e ao Capitalismo do Desastre**. Revista de Investigação Constitucional. Curitiba-PR, n1, p 259-281, 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2359-56392017000100259. Acesso em: 20/01/2021.

MENDES, S. **Administração financeira e orçamentária**. 5 ed. Rio de Janeiro Forense: São Paulo: MÉTODO, 2015.

MENEZES, R. T. **Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as categorias e funções de despesas dos municípios brasileiros (1998 – 2004)**. 2006. 128 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2006.

MÜLLER, E.; LIMA, F. C. C. Moeda e Crédito no Brasil: breves reflexões sobre o primeiro Banco do Brasil (1808-1829). **Revista Tema Livre**. Niterói, ano VI, n. 12, 25 abr. 2007. Disponível em: www.revistatemalivre.com. Acesso em: 19/10/ 2020.

OLIVEIRA, G. G. V. **Temas de Federalismo Fiscal Brasileiro**/ Gustavo da Gama Vital Oliveira- 1-ed-Rio de Janeiro: Grama, 2016.

PONTES, A. S. O. **Política Fiscal e Crescimento Econômico: Uma Análise do Resultado Fiscal Estrutural para o Brasil no Período 1995-2017**. Dissertação de Mestrado - Programa de Pós Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal-RN, 2018.

PRADO.JR, C. **História Econômica do Brasil**. 26 ed. São Paulo-SP: Brasiliense,2012.

RASSELLI, A. F. **Finanças Públicas**: Estudo da Política Fiscal no Espírito Santo nas Décadas de 2000 e 2010. Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Gestão Pública do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo. Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória-ES,2017.

SOBRAL, B.L B. **A Crise no Estado do Rio de Janeiro Entediada Não Apenas Como Uma Questão Financeira**. UERJ, Rio de Janeiro, n 31. p. 34-63, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/32070>. Acesso em: 08/01/2021.

TEXEIRA, M, S. Divergências metodológicas dos Tribunais de Contas e seus efeitos sobre as regras de despesa com pessoal. **Revista de Administração Pública** | Rio de Janeiro 54(6):1747-1759, nov. - dez. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v54n6/1982-3134-rap-54-06-1747.pdf>. Acesso em :26/04/20021

TORRES, F.R; VALLE, B.S. **Impactos Sobre a Despesa com Pessoal dos Estados Brasileiros em Decorrencia da LRF**. XXXII ENANPAD. Rio de Janeiro-RJ,2008. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-A154.pdf>. Acesso em:13/04/2021.