



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E GESTÃO  
PÚBLICA (FACE)  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS E ATUARIAIS (CCA)  
BACHARELADO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

**AMANDA BARBARO GUIMARÃES VAZ**

**DESPESA COM PESSOAL:**  
UMA ANÁLISE HISTÓRICA DA DESPESA COM PESSOAL DOS PODERES  
EXECUTIVO E LEGISLATIVO DA UNIÃO NO PERÍODO DE 2001 A 2017

BRASÍLIA  
2019

Professora Márcia Abrahão Moura  
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Sergio Antônio Andrade de Freitas  
Decano de Ensino de Graduação

Professor Dr. Eduardo Tadeu Vieira  
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão Pública

Professor Dr. Paulo César de Melo Mendes  
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

Professora Dr<sup>a</sup> Danielle Montenegro Salamone Nunes  
Coordenadora de Graduação do curso de Ciências Contábeis – Diurno

Professor Me. Elivânio Geraldo de Andrade  
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis – Noturno

AMANDA BARBARO GUIMARÃES VAZ

**DESPESA COM PESSOAL:**

UMA ANÁLISE HISTÓRICA DA DESPESA COM PESSOAL DOS PODERES  
EXECUTIVO E LEGISLATIVO DA UNIÃO NO PERÍODO DE 2001 A 2017

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC)  
apresentado ao Departamento de Ciências  
Contábeis e Atuariais da Universidade de Brasília  
como requisito à conclusão da disciplina Pesquisa  
em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Me. Jeremias Pereira da Silva  
Arraes

BRASÍLIA

2019

AMANDA BARBARO GUIMARÃES VAZ

**DESPESA COM PESSOAL:**

UMA ANÁLISE HISTÓRICA DA DESPESA COM PESSOAL DOS PODERES  
EXECUTIVO E LEGISLATIVO DA UNIÃO NO PERÍODO DE 2001 A 2017

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC)  
apresentado ao Departamento de Ciências  
Contábeis e Atuariais da Universidade de Brasília  
como requisito à conclusão da disciplina Pesquisa  
em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Me. Jeremias Pereira da Silva  
Arraes

Brasília, 14 de fevereiro de 2019

**Banca Examinadora**

---

Professor Mestre Jeremias Arraes  
Universidade de Brasília -UnB

---

Professora Doutora Diana Vaz de Lima  
Universidade de Brasília -UnB

## **AGRADECIMENTOS**

Quero agradecer primeiramente a Deus por ter me dado saúde e força para enfrentar as dificuldades da vida.

A minha mãe, Valeria Barbaro, por todo suporte, pelo amor incondicional e cuidado.

Aos meus amigos, por compartilharem momentos de vitórias e derrotas.

Ao meu namorado, Lucas, por todo incentivo e por acreditar no meu potencial.

A Universidade, pelo aprendizado e oportunidades que me proporcionaram.

As pessoas envolvidas no desempenho desse trabalho, Isabela, pelo apoio e reciprocidade e ao meu orientador, Jeremias, pela disponibilidade e comprometimento.

## RESUMO

A despesa com pessoal é uma das maiores despesas de um Ente Federativo. Visando o controle dessa despesa surge a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no presente trabalho é possível entender o contexto em que foi criada e qual a finalidade da Lei. Visto isso, o presente estudo aborda uma análise histórica da Despesa com Pessoal do Poder Executivo e Legislativo da União em relação ao cumprimento da LRF. Neste contexto, analisa-se como a Despesa com Pessoal e a Receita Corrente Líquida desses órgãos procederam no período de 2001 a 2017. Trata-se de uma pesquisa descritiva, com o objetivo de analisar e ordenar os dados, afim de avaliar se houve o cumprimento dos limites de alerta, legal e prudencial previstos na LRF. Para isso, foram analisados 201 Relatórios de Gestão Fiscal colhidos nos sites dos órgãos. Os resultados constataram que nenhum ente ultrapassou os limites de alerta, prudencial e legal.

**Palavras-chave:** Lei de Responsabilidade Fiscal. Despesa com Pessoal. Receita Corrente Líquida. Poder Executivo. Poder Legislativo. Limite de Alerta. Limite Prudencial. Limite Legal. Transparência.

## LISTA DE QUADROS

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Quadro 1: Percentuais na repartição dos limites globais.....</b>   | <b>19</b> |
| <b>Quadro 2: Percentuais na repartição dos limites quando houver Tribunal de Contas dos Municípios.....</b> | <b>20</b> |
| <b>Quadro 3: Requerimento de RGF não disponíveis nos sites dos órgãos.....</b>                              | <b>26</b> |

## LISTA DE GRÁFICOS

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Gráfico 1: Receita Nominal x Real da União.....</b>   | <b>27</b> |
| <b>Gráfico 2: Despesa Nominal x Real do Poder Executivo.....</b>                                   | <b>28</b> |
| <b>Gráfico 3: Crescimento % Receita x Despesa do Poder Executivo da União.....</b>                 | <b>29</b> |
| <b>Gráfico 4: Apuração dos Limites do Poder Executivo.....</b>                                     | <b>30</b> |
| <b>Gráfico 5: Apuração dos Limites do Poder Executivo do Amapá.....</b>                            | <b>30</b> |
| <b>Gráfico 6: Apuração dos Limites do Poder Executivo de Roraima .....</b>                         | <b>31</b> |
| <b>Gráfico 7: Apuração dos Limites do Poder Executivo de Distrito Federal .....</b>                | <b>32</b> |
| <b>Gráfico 8: Despesa Nominal x Real do Poder Legislativo .....</b>                                | <b>33</b> |
| <b>Gráfico 9: Crescimento % Receita x Despesa do Poder Legislativo da União.....</b>               | <b>34</b> |
| <b>Gráfico 10: Apuração dos Limites da Câmara dos Deputados.....</b>                               | <b>35</b> |
| <b>Gráfico 11: Apuração dos Limites do Senado Federal. ....</b>                                    | <b>35</b> |
| <b>Gráfico 12: Apuração dos Limites do Tribunal de Contas da União.....</b>                        | <b>36</b> |
| <b>Gráfico 13: Despesa Nominal x Real do Poder Executivo do Amapá .....</b>                        | <b>41</b> |
| <b>Gráfico 14: Despesa Nominal x Real do Poder Executivo de Roraima.....</b>                       | <b>41</b> |
| <b>Gráfico 15: Despesa Nominal x Real do Poder Executivo do Distrito Federal .....</b>             | <b>41</b> |
| <b>Gráfico 16: Despesa Nominal x Real do Poder Legislativo da Câmara dos Deputados.....</b>        | <b>42</b> |
| <b>Gráfico 17: Despesa Nominal x Real do Poder Legislativo do Senado Federal .....</b>             | <b>42</b> |
| <b>Gráfico 18: Despesa Nominal x Real do Poder Legislativo do Tribunal de Contas da União.....</b> | <b>42</b> |



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

BEA – Budget Enforcement Act

CF- Constituição Federal

DTP – Despesa Total com Pessoal

EC – Emenda Constitucional

FMI – Fundo Monetário Internacional

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPC – Índice de Preços do Consumidor

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LDO- Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA- Lei Orçamentária Anual

PPA- Plano Plurianual

RCL – Receita Corrente Líquida

RGF – Relatório de Gestão Fiscal

SIC – Serviço de Informação ao Cidadão

TCU – Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

|          |  |    |
|----------|--|----|
| <b>1</b> | <b>INTRODUÇÃO</b> .....  | 11 |
| 1.1      | Problema de Pesquisa .....   | 12 |
| 1.2      | Objetivos gerais e específicos.....  | 12 |
| 1.3      | Justificativa .....  | 12 |
| <b>2</b> | <b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....   | 13 |
| 2.1      | Lei de Responsabilidade Fiscal.....  | 13 |
| 2.1.1    | <i>Surgimento da LRF na Conjuntura Internacional</i> .....                 | 13 |
| 2.1.2    | <i>Surgimento da LRF na Conjuntura Brasileira</i> .....                    | 14 |
| 2.1.3    | <i>O que é a Lei de Responsabilidade Fiscal</i> .....                      | 16 |
| 2.1.4    | <i>Transparência e Controle Social na LRF</i> .....                        | 17 |
| 2.2      | LRF e os Limites Estabelecidos para os Entes da Federação .....            | 18 |
| 2.3      | LRF e a Obrigatoriedade de Divulgação do Relatório de Gestão Fiscal.....   | 20 |
| 2.4      | Evolução das Despesas com Pessoal no País .....                            | 22 |
| <b>3</b> | <b>METODOLOGIA</b> .....   | 24 |
| 3.1      | Tipos de Pesquisa.....   | 24 |
| 3.2      | Amplitude da Pesquisa.....   | 24 |
| 3.3      | Coleta e Análise de Dados .....  | 25 |
| 3.4      | Limitações da Pesquisa .....   | 25 |
| <b>4</b> | <b>ANÁLISE DE RESULTADOS</b> .....   | 27 |
| 4.1      | Poder Executivo .....  | 27 |
| 4.1.1    | <i>Valores Nominais x Reais</i> .....                                      | 27 |
| 4.1.2    | <i>Crescimento % Receita x Despesa do Poder Executivo da União</i> .....   | 28 |
| 4.1.3    | <i>Apuração de Limites</i> .....   | 29 |
| 4.2      | Poder Legislativo .....  | 32 |
| 4.2.1    | <i>Valores Nominais x Reais</i> .....                                      | 32 |
| 4.2.2    | <i>Crescimento % Receita x Despesa do Poder Legislativo da União</i> ..... | 34 |

|   |    |
|---|----|
| 4.2.3 <i>Apuração de Limites</i> .....  | 34 |
| <b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....     | 38 |
| <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> ..... | 39 |
| <b>ANEXO I</b> .....                    | 42 |

## 1 INTRODUÇÃO

A Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, como citado no seu primeiro artigo. Tal responsabilidade é de fundamental importância para que haja um equilíbrio nas contas públicas, sem exceder em gastos mais do que a arrecada.

Dentre as normas estabelecidas na LRF e com o intuito de alcançar o equilíbrio, definem-se limites para a despesa com pessoal para a União, Estados e Municípios. Estes limites são diferentes para cada ente federativo e são subdivididos por poder ou órgão, sendo que na União, nos estados e nos municípios a subdivisão maior sempre é para Poder Executivo, pois este tem uma abrangência maior e conseqüente maior necessidade de pessoal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal é parte integrante do processo de reforma do Estado como instrumento de implementação da administração pública gerencial, e tornou-se o principal instrumento regulador das contas públicas no Brasil. Apoiada sob quatro pilares, são eles: planejamento, transparência, controle e responsabilização, podemos assumir que para esse estudo, a transparência é o principal, já que assegura que deverá ser dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos o acesso a documentos, o qual ressalta-se o Relatório de Gestão Fiscal, que foi utilizado na presente pesquisa e serviu de base para análises que serão apresentadas mais a diante.

Este trabalho é constituído por cinco capítulos, incluindo essa Introdução, que apresenta o problema da pesquisa, os objetivos gerais e específicos e a justificativa para a promoção desse estudo. O segundo capítulo é composto pelo Referencial Teórico, sendo dividido em quatro seções. Na primeira seção é tratada a Lei de Responsabilidade Fiscal, o contexto em que surgiu e sua finalidade. A segunda seção trata a Lei de Responsabilidade Fiscal e os limites estabelecidos para os poderes da União quanto às despesas com pessoal. A terceira seção, sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal e a obrigatoriedade de divulgação do Relatório de Gestão Fiscal. Por último, a quinta seção discorre sobre os estudos acerca da despesa com pessoal no País.

## **1.1 Problema de Pesquisa**

Qual o comportamento da despesa com pessoal dos Poderes Executivo e Legislativo no âmbito da União no período de 2001 a 2017, à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal.

## **1.2 Objetivos gerais e específicos**

A pesquisa tem como objetivo geral analisar a Despesa com Pessoal dos Poderes Executivo e Legislativo no período de 2001 a 2017.

Os objetivos específicos são:

- I- Descrever o entendimento doutrinário sobre os limites de Despesa com Pessoal impostos pela LRF;
- II- Apresentar em valores reais a evolução da Receita Corrente Líquida dos Poderes Executivo e Legislativo no período de 2011 a 2017
- III- Apresentar em valores reais a evolução da Despesa com Pessoal dos Poderes Executivo e Legislativo no período de 2011 a 2017
- IV- Comparar a taxa de variação da Receita Corrente Líquida e Despesa com Pessoal dos Poderes Executivo e Legislativo de 2001 a 2007
- V- Verificar se todas as análises cumpriram os limites de Despesa com Pessoal estabelecidos pela LRF no período de 2001 a 2017

## **1.3 Justificativa**

Este estudo é justificado devido à representatividade das Despesas com Pessoal em relação às demais despesas que compõem o sistema orçamento público do Brasil, em especial os Poderes Executivo e Legislativo da União.

A presente pesquisa gera uma contribuição para a sociedade, pois através desta é possível entender o funcionamento dos limites da despesa com pessoal segundo a LRF. Além disso, o levantamento de dados tem o intuito de servir como base para pesquisas futuras acerca do equilíbrio das contas públicas e análises para tomada de decisões acerca de Limites para a Despesa com Pessoal. O estudo é relevante para a sociedade em geral e incentiva a participação do cidadão às informações sobre a gestão pública e transparência.

## **REFERENCIAL TEÓRICO**

O capítulo 2 foi reservado para o Referencial Teórico, dividido em 4 itens e seus respectivos subitens. O primeiro trata da Lei de Responsabilidade Fiscal, abordando o surgimento na conjuntura internacional e brasileira, conceitos e finalidades. O segundo item trata dos limites estabelecidos para os Entes da Federação. O terceiro a obrigatoriedade de divulgação do Relatório de Gestão fiscal, que objetivou o presente trabalho. E por último, a evolução das despesas com pessoal no País.

### **2.1 Lei de Responsabilidade Fiscal**

A Lei de Responsabilidade Fiscal é um dos principais norteadores dos gastos públicos do Brasil, o qual estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, em vista disso, buscou-se conceitos do surgimento e finalidade da referida Lei.

#### ***2.1.1 Surgimento da LRF***

Diante dos constantes déficits das contas públicas, houve a necessidade de enrijecer o controle sobre as finanças brasileiras e fortalecer os instrumentos de planejamento. Com essa finalidade, foi promulgada pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso, a Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabeleceu regras de controle fiscal para conter os déficits públicos e o endividamento das unidades da federação.

#### ***2.1.1 Surgimento da LRF na Conjuntura Internacional***

Nascimento e Debus (2002) mencionam que vários países em desenvolvimento passaram por situações de desequilíbrios fiscais, onde demandaram ações de necessidade de um planejamento adequado. Assim, os modelos de outros países serviram como referência para

o Brasil buscar algo para legislar os gastos públicos, alguns exemplos são: Nova Zelândia, a partir do *Fiscal Responsibility Act*; Comunidade Europeia, com o *Tratado de Maastricht*; Estados Unidos, com a edição do *Budget Enforcement Act* e o Fundo Monetário Internacional.

Na Nova Zelândia, o *Fiscal Responsibility Act*, de 1994, estabeleceu princípios básicos a serem seguidos pelos governos a fim de gerenciar os riscos fiscais da coroa, como reduzir o débito total, alcançar níveis de patrimônio líquido seguros de choques adversos, gerenciar os riscos fiscais e implementar políticas que sejam compatíveis com a estabilidade e a previsibilidade das alíquotas de impostos vigentes. (SIQUEIRA, 2006)

Conforme mencionado por Nascimento e Debus (2002), o *Tratado de Maastricht*, de 1922, obedece aos princípios de uma confederação, cada estado membro é responsável por sua política orçamentária, subordinadas às disposições do Tratado, é determinado que os Estados-membros devem evitar déficits orçamentários excessivos. Foram fixadas metas e punições monitoradas pelo orçamento e estoque de dívida.

Os Estados Unidos, em 1990, adotam o *Budget Enforcement Act* - BEA, que se trata de uma lei que contempla apenas o governo federal e fundamentou mecanismos na LRF, como: *Sequestration* e o *pay as you go*. O *Sequestration* no Brasil originou a limitação de empenho constante no art. 9º, aplicável sempre que as previsões indicarem o não cumprimento das metas de resultado fiscal estabelecidas pelo Congresso no processo orçamentário. O *Pay as you go*, refere-se a um mecanismo de compensação orçamentária para despesas cujos efeitos transcendam um período presente nos arts. 14º e 17º da LRF. (NUNES; NUNES, 2002.)

A LRF também surge pela influência de organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional – FMI, sendo que as principais características definidas pelo FMI referem-se a transparência dos atos, planejamento e publicidade, prestação de contas e relatórios, fato que influenciou a LRF a estabelecer condições adequadas para os acordos financeiros firmados.

A unificação dos acontecimentos supracitados, são alguns exemplos que serviram como referência para princípios e normas da elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal, que representa um marco no processo de finanças públicas do Brasil.

### **2.1.2 Surgimento da LRF na Conjuntura Brasileira**

O endividamento público tornou-se um grande problema no país, resultado de despesas superiores às receitas do ente público em face da concessão de crédito por terceiros, a qual pode ser atribuída de forma voluntária ou não. (MACEDO; CORBARI, 2009)

Como asseguram os autores Mello e Slomski (2009) o endividamento ocorre pela ausência de instituições orçamentárias apropriadas para a manutenção fiscal dos Estados e Municípios. Com a ausência de instituições apropriadas abrem-se espaços para o endividamento crescente do governo, o qual incide em despesas além da sua capacidade de receita.

As medidas criadas para restrição orçamentária e fiscal até o momento não eram suficientes, tendo em vista a crise de endividamento do Brasil, que se estendeu a outras formas que não se caracterizam como empréstimos a bancos públicos, como, por exemplo: inscrição de restos a pagar sem o correspondente recurso financeiro; antecipação de receitas orçamentárias e obtenção de garantias; renúncias de receitas e criação de despesas de duração continuada (NUNES; NUNES, 2002)

Segundo Nunes e Nunes (2002), o Brasil sucedia de uma sequência de programas de estabilização frustrados, desde o Plano Cruzado (1986) até o Plano Collor (1990). Até que em 1994 foi inserido um programa de estabilização monetária bem sucedido, o Plano Real, que despreendeu o país da hiperinflação e trouxe conquistas fundamentais. Porém, com o fortalecimento monetário, as dívidas públicas dos entes, que anteriormente eram ocultadas pelos efeitos inflacionários vieram à tona de forma mais clara.

Diversas notícias de desvios de recurso público foram responsáveis por gerar urgência no estabelecimento de um regime de gestão fiscal responsável conforme previa o art.163 da CF. Os valores que representavam a corrupção no Brasil nos períodos de 1994 a 1998 eram maiores que 11% do PIB anual. (CARRARO, FOCHEZATTO e HILLBRECHT,2006)

Em 1998 o diagnóstico da situação fiscal brasileira indicava um grande desequilíbrio por meio da presença de déficits em todos os níveis de governo, historicamente financiados através de inflação, impostos, dívida e, mais recentemente, privatização. (NUNES E NUNES, 2002)

Segundo Nunes e Nunes (2002) o sistema fiscal brasileiro emergia de uma mudança definitiva do regime fiscal, expressa por uma lei ampla das finanças públicas que consagrasse e tornasse efetivos os princípios da transparência e da responsabilidade fiscais. Só dessa forma seria possível retomar o crescimento econômico num contexto de estabilidade monetária.



A Constituição Federal de 1988 já havia previsto, no seu artigo 163 (EC 40/2003), uma Lei Complementar que fixaria os princípios norteadores de finanças públicas no Brasil, onde disporá sobre:

*I - finanças públicas;*

*II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;*

*III - concessão de garantias pelas entidades públicas;*

*IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;*

*V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta*

Dentro desse contexto, com o intuito de mudar a situação das contas públicas, em todos os entes da federação e todos os poderes, entrou em vigor a Lei Complementar n° 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), tendo por pano de fundo o diagnóstico fiscal vivido e como inspiração as experiências internacionais descritas. (NUNES; NUNES, 2002).

### ***2.1.3. O que é a Lei Responsabilidade Fiscal***

A Lei de Responsabilidade Fiscal, aprovada em 2000 pelo Congresso Nacional, foi introduzida como marco na responsabilidade na gestão e no aperfeiçoamento das finanças públicas, objetivando a estabilidade entre receitas e despesas públicas, condição básica para a adequada manutenção da atividade financeira do estado e atendimento das necessidades públicas, impondo disciplina fiscal em relação à elaboração e execução dos orçamentos da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios. (ARAÚJO; MORAES, 2003).

De acordo com o art 1° da LRF, a responsabilidade na gestão pressupõe 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 receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Dispõe no parágrafo 2° que a lei alcançará as três esferas de governo em todo o País, ou seja, a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal. Sua abrangência é estabelecida no parágrafo 3°:

*I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos: a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público; b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;*

*II - a Estados entende-se considerado o Distrito Federal;*

*III - a Tribunais de Contas estão incluídos: Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município.(BRASIL, 2000)*

Para Matias-Pereira (2007), a LRF obriga os gestores a seguirem regras, a observarem limites claros e a administrarem as finanças públicas de maneira transparente e equilibrada. Caso descumpram-se as normas, os gestores públicos estarão sujeitos à medidas corretivas previstas na referida lei e na legislação complementar.

Como mencionado por Sacramento e Pinho (2008), a aprovação da LRF impulsionou as principais mudanças institucionais promovidas no campo das finanças públicas. Parte integrante do processo de reforma do Estado como instrumento de implementação da administração pública gerencial, a LRF constitui-se atualmente no principal instrumento regulador das contas públicas no Brasil e está apoiada em quatro pilares, são eles: planejamento, transparência, controle e responsabilização.

Conforme citado por Saddy (2002), o planejamento dará suporte técnico à gestão fiscal, por meio de mecanismos operacionais, como o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária - LOA. Por meio desses instrumentos, haverá condições diretas de programar a execução orçamentária e atuar no alcance de objetivos e metas prioritárias.

Os sistemas de controle deverão ser capazes de tornar totalmente efetivo e factível o comando legal, fiscalizando a direção da atividade administrativa para que ocorra em conformidade com as novas normas, como destaca Saddy (2002). A fiscalização, que há de ser rigorosa e contínua, exigirá atenção redobrada de seus executores, principalmente dos tribunais de contas.

Segundo Saddy (2002), a responsabilidade impõe ao gestor público o cumprimento da lei, sob pena de responder por seus atos e sofrer as sanções inseridas na própria Lei Complementar 101/2000 e em outros diplomas legais, como disposto no artigo 73 da LRF.

A transparência colocará à disposição da sociedade diversos mecanismos de cunho democrático, assim como na ampla publicidade que deve cercar todos os atos e fatos ligados à arrecadação de receitas e à realização de despesas pelo poder público (SADDY, 2002; NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, 2002)

### **2.1.4 Transparência e Controle Social na LRF**

Como ressalta Sacramento e Pinho (2008) a transparência caracteriza o eixo principal dos pilares em que se assenta a LRF, já que é necessária desde a fase do planejamento e dependente dela um efetivo controle que possibilite a responsabilização.

O capítulo IX da supracitada Lei, intitulado “Da transparência, Controle e Fiscalização” define os instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais deverá ser dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público. O texto ainda prevê que a transparência será assegurada mediante incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, o respectivo parecer prévio dos tribunais de contas, o relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal. Além disso, ressalta-se que a LRF também definiu normas para a escrituração e consolidação das contas públicas, para o relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal

A lei normatiza que as contas do Chefe do Poder Executivo serão disponibilizadas para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade. Destaca-se que as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo devem ser acompanhadas pelas contas dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público. Em relação ao conteúdo da prestação de contas, devem ser especificados: o desempenho da arrecadação das receitas, destacando-se as medidas adotadas para fiscalização e combate à sonegação, bem como as providências administrativas e judiciais destinadas à recuperação de créditos.

A LRF introduziu no Brasil o real entendimento do significado de transparência da gestão fiscal. Para Culau e Fortis (2007) a transparência, além de constituir um dos requisitos indispensáveis da boa governança, cumpre a função de aproximar o Estado da sociedade, tornando maior a participação do cidadão às informações sobre a gestão pública. Os governantes, ao estarem obrigados a prestar contas de sua gestão, submetem o seu desempenho à julgamento da sociedade.

Do exposto, infere-se que os instrumentos de transparência de gestão fiscal, contribuem significativamente para o avanço da transparência na gestão pública no Brasil, dentre esses documentos, ressalta-se o Relatório de Gestão Fiscal, que foi utilizado na presente pesquisa e serviu de base para análises que serão apresentadas mais a diante.

## **2.2. LRF e os Limites Estabelecidos para os Entes da Federação**

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

O parágrafo segundo deste mesmo artigo discorre sobre o cálculo da despesa total com pessoal, que será o valor da despesa realizada no mês em questão somado aos dos onze meses imediatamente anteriores e que o regime a ser adotado é o regime de competência.

A despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá ultrapassar os percentuais determinados da receita corrente líquida, como disposto no art. 19. Esses percentuais são 50% para União, 60% para os estados e 60% para os municípios.

Os limites são repartidos entre os poderes públicos com percentuais específicos para cada poder dentro das esferas federal, estadual e municipal. Não são consideradas as despesas com indenizações de qualquer tipo, inclusive as referentes à sentença judicial transitada em julgado. A participação dos limites com despesas de pessoal é definida conforme quadro abaixo:

**Quadro 1: Percentuais na repartição dos limites globais**

| <b>Esfera</b>             | <b>Federal</b> | <b>Estadual e Distrito Federal</b> | <b>Municipal</b> |
|---------------------------|----------------|------------------------------------|------------------|
| <b>Executivo</b>          | 40,9%          | 49%                                | 54%              |
| <b>Judiciário</b>         | 6%             | 6%                                 | 6%               |
| <b>Legislativo</b>        | 2,5%           | 3%                                 | -                |
| <b>Ministério Público</b> | 0,6%           | 2%                                 | -                |

Fonte: Adaptado do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nota: De acordo com o art. 20, alínea c) No caso da União, o limite que o Poder Executivo deve se atentar é o de 37,9 % pelo fato de destinar 3% para atender despesa com pessoal do Distrito Federal, Amapá e Roraima.

Conforme o art.20 da LRF, § 2o entende-se como órgão:

*I - o Ministério Público;*

*II - no Poder Legislativo: a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União; b) Estadual, a Assembléia Legislativa e os Tribunais de Contas; c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal; d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;*

*III - no Poder Judiciário: a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição; b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.(BRASIL, 2000)*

Como citado no art. 20, § 4, nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas a e c do inciso II do caput serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento), conforme representado abaixo:

**Quadro 2: Percentuais na repartição dos limites quando houver Tribunal de Contas dos Municípios**

| <b>Esfera</b>             | <b>Federal</b> | <b>Estadual e Distrito Federal</b> | <b>Municipal</b> |
|---------------------------|----------------|------------------------------------|------------------|
| <b>Executivo</b>          | 40,9%          | 48,6%                              | 54%              |
| <b>Judiciário</b>         | 6%             | 6%                                 | 6%               |
| <b>Legislativo</b>        | 2,5%           | 3,4%                               | -                |
| <b>Ministério Público</b> | 0,6%           | 2%                                 | -                |

Fonte: Adaptado do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os limites alerta e prudencial têm o objetivo de precaver o ente do risco de alcançar o limite legal. Isto ocorre por meio de aviso formal dos tribunais de contas, no caso do limite de alerta, e de restrições na gestão de recursos humanos, para o limite prudencial (PLATT NETO, 2013).

A LRF impõe papel importante ao controle externo, conforme o inciso II do §1º do art. 59, que define que os Tribunais de Contas deverão emitir alertas aos poderes ou órgãos em que o montante da DTP ultrapassar 90% (noventa por cento) do limite máximo estabelecido.

O limite prudencial é alcançado quando a despesa de pessoal excede o limite de 95% (noventa e cinco por cento) do limite legal estabelecido. Diante disso, a LRF traz em seu art.22 algumas vedações ao Poder ou órgão que ultrapassar este limite, sendo elas: a) Concessão de vantagem e aumentos de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art.37 da Constituição; b) criação de cargos, empregos ou função; c) alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; c) provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal, com a exceção por ocasião de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; d) contratação de hora extra.

Dado que a verificação do cumprimento dos limites ocorre quadrimestralmente (BRASIL, 2000, art. 22), caso o limite legal seja ultrapassado, o artigo 23 da referida Lei impõe

a eliminação de toda parcela excedente, sendo ao menos um terço no primeiro quadrimestre, podendo adotar outras providências conforme previsto na Constituição. Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto houver parcela excedente, são vedadas outras providências ao ente em questão, como: o recebimento de transferências voluntárias e garantias de outros entes, além das limitações na contratação de determinadas operações de crédito.

### **2.3. LRF e a Obrigatoriedade de Divulgação do Relatório de Gestão Fiscal**

Conforme mencionado pelos autores Martins e Marques (2013), a LRF menciona no Art. 48 instrumentos de transparência na gestão fiscal, os quais dão subsídios para a transparência e o controle para a gestão responsável das Finanças Públicas. Para obter este controle, é necessária a elaboração de determinados instrumentos que propiciam, não só ao gestor público, mas à comunidade, a transparência da gestão.

Birck, Shikida e Schallenberger (2004) definem que a LRF demonstra um instrumento eficiente de auxílio ao governante, inovando com regras claras e precisas, de maneira a legitimar a transparência da gestão, com o mecanismo de controle fiscal. A LRF regulamenta os instrumentos de transparência de gestão fiscal, que deverá ser dada ampla divulgação, por meios eletrônicos de acesso público.

O Relatório de Gestão Fiscal ocupa posição central no que diz respeito à transparência das atividades financeiras do Estado. Como mencionam os autores Nascimento e Debus (2002), cada um dos Poderes, além do Ministério Público, deve emitir o seu próprio Relatório de Gestão Fiscal, abrangendo todas as variáveis imprescindíveis à consecução das metas fiscais e à observância dos limites fixados para despesas e dívida.

Conforme contempla a Lei no art. 55, o RGF conterá demonstrativos com informações detalhadas relativas à despesa total com pessoal, dívida consolidada, concessão de garantias, bem como operações de crédito, devendo, no último quadrimestre, ser acrescido de demonstrativos referentes ao montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro, das inscrições em Restos a Pagar e da despesa com serviços de terceiros.

A Lei determina que o relatório deverá ser publicado e disponibilizado ao acesso público, inclusive em meios eletrônicos, até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder. Prazo que, para o primeiro quadrimestre, se encerra em 30 de maio, para o segundo quadrimestre, se encerra em 30 de setembro e, para o terceiro quadrimestre, se encerra em 30 de janeiro do ano subsequente ao de referência. Tal comprometimento com a transparência fortalece o controle social e representa incentivo à participação popular, como a realização da pesquisa.

O art.54 da referida lei dispõe que o Relatório de Gestão Fiscal será assinado pelo:

*I - Chefe do Poder Executivo*

*II - Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo;*

*III - Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário;*

*IV - Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados. Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20. (BRASIL, 2000)*

A não divulgação do referido relatório, nos prazos e condições estabelecidos em lei, acarreta em punição com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal. Além disso, o ente da Federação estará impedido de receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária, conforme descrito no art. 51.

## **2.4 Evolução das Despesas com Pessoal no País**

Brasil (2017) retrata o comportamento do crescimento da despesa com pessoal, em termos reais, tomando por base os anos 2010 -2015, demonstram que os municípios tiveram maior crescimento da despesa com pessoal, seguidos pelos Estados e União, respectivamente.

Segundo nota técnica divulgada pelo IPEA (2018), há uma tendência crescente e comum dos gastos correntes com a previdência e pessoal em relação às receitas líquidas da União e dos governos estaduais. No período recente, tem sido crescente o peso dos gastos com a previdência e pessoal (ativos e inativos) nos orçamentos, com aumento da relação tanto com o gasto total como com a receita líquida. Embora parte dessa tendência se deva a fatores circunstanciais, a causa última do fenômeno é o crescimento insustentável das despesas, em especial, as de caráter previdenciário, nas últimas duas décadas.

Conforme um estudo recente realizado por Soares (2017) através de análises pelo Portais de Transparência, em 2014, 18 dos 27 Estados brasileiros estavam acima do limite de alerta; 8 Estados estavam acima do limite prudencial; 4 acima do limite total. Em 2015, 22 Estados estavam acima do limite de alerta; 16 estavam acima do limite prudencial; 5 acima do limite total. Em 2016, 18 Estados estavam acima do limite de alerta; 10 acima do limite prudencial; 3 acima do limite legal.

Os resultados da pesquisa de Soares (2017) indicaram que boa parte dos poderes executivos dos estados brasileiros apresentaram o percentual de Despesa Total com Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida elevados em relação aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Conforme estudo realizado por Campagnoni, Neto e Cruz (2014), entre os anos 2000 e 2013, a União, incluindo todos os Poderes e órgãos, cumpriu os limites instituídos pela LRF. Dessa forma, será feita análise semelhante acerca da evolução da Despesa com Pessoal e Receita Corrente Líquida nos Poderes da União e cumprimento dos limites estabelecidos.



### **3 METODOLOGIA**

O capítulo 3 fala sobre a metodologia utilizada no estudo. Está dividido em quatro subitens, o qual define a tipologia, amplitude, coleta e análise de dados e por último, as limitações da pesquisa.

#### **3.1 Tipos de Pesquisa**

A tipologia da pesquisa quanto aos objetivos segundo a classificação de Beuren (2010), é descritiva, em razão dos dados serem descritos e registrados, sem manipulação, com intuito de evidenciar se houve o cumprimento dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal. De acordo com Vergara (1998), a pesquisa descritiva estabelece relações entre variáveis, fato que ocorre no presente trabalho ao tratar das variáveis: despesa com pessoal e receita corrente líquida.

Quanto aos procedimentos trata-se de pesquisa bibliográfica, Gil (1999) expõe que a pesquisa bibliográfica é desenvolvida mediante um material já elaborado, no caso da presente pesquisa o principal referencial teórico trata-se da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto a abordagem se enquadra na pesquisa quantitativa, pois é utilizado estatística descritiva para apresentar a evolução da receita e despesa, com atualização monetária das variáveis. Além disso, foi utilizado o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), disponível no sítio eletrônico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com data final de 12/2018, a fim de trazer o crescimento da despesa e receita públicas para valores reais.

Entretanto, a abordagem também se enquadra na pesquisa qualitativa, pois trata-se de levantamento e interpretação de dados, a qual visa destacar características não observadas por meio do estudo quantitativo

#### **3.2 Amplitude da Pesquisa**

A amostra dos dados refere-se aos anos de 2001 a 2017. Foi selecionado o período desde que a lei entrou em vigor para verificar o progresso das despesas com pessoal da União nos poderes Executivo e Legislativo ao que determina a Lei de Responsabilidade Fiscal.

### **3.3 Coleta e Análise de Dados**

A pesquisa foi elaborada em 3 etapas, a primeira foi realizada por meio de uma pesquisa bibliográfica com análise de artigos, relatórios e instrumentos legais para tornar claro o entendimento sobre os limites de despesas com pessoal estabelecidos em lei.

A segunda etapa refere-se a coleta de dados por meio do levantamento dos Relatórios de Gestão Fiscal. Foram utilizados os relatórios publicados do Poder Executivo e Legislativo nos últimos quadrimestres de cada ano, apresentando assim a situação do ano que se passou, como determina a LRF em seu art 18.

Dentre as informações necessárias dos RGF, foram base para a pesquisa os dados referentes a: despesa com pessoal; receita corrente líquida e os limites total, prudencial e de alerta.

O estudo compreende 17 anos da despesa com pessoal do Poder Executivo e Legislativo na esfera Federal. Sendo assim, foram coletados e analisados 201 RGFs, sendo: 51 RGFs do Poder Executivo; 51 RGFs da Câmara Legislativa; 51 RGFs do Senado Federal e 51 RGFs do Tribunal de Contas da União.

Por fim, a terceira etapa foi sucedida a partir da análise dos dados coletados baseado no referencial teórico, com o intuito de observar se houve o cumprimento dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os recursos utilizados para analisar os dados coletados foram a análise bibliográfica, a análise documental e a estatística descritiva por meio de análise de gráficos. A finalidade desse tipo de análise é alcançar a relevância precisa destes parâmetros, baseando-se nas observações realizadas em todos os dados avaliados (SILVESTRE, 2007).

### **3.4 Limitações da Pesquisa**

Durante o processo de coleta dos Relatórios, houveram limitações, alguns relatórios não estavam disponíveis em seus respectivos sites na data da coleta, sendo necessário recorrer ao SIC e Ouvidoria. Todos os requerimentos foram atendidos, conforme o quadro 3 abaixo:

**Quadro 3: Requerimento de RGF não disponíveis nos sites dos órgãos**

| <b>Ente</b> | <b>Poder</b>       | <b>Ano/Quadrimestre</b> | <b>Requerimento Atendido</b> |
|-------------|--------------------|-------------------------|------------------------------|
| União       | Executivo          | 2001 a 2002             | Sim                          |
| União       | Legislativo/Câmara | 2001                    | Sim                          |
| União       | Legislativo/Senado | 2001 a 2006             | Sim                          |

Fonte: Autor

## 4 ANÁLISE DE RESULTADOS

Este capítulo é reservado para a análise dos resultados de despesas com pessoal, a qual requer duas variáveis: Receita Corrente Líquida (RCL) e Despesa Total com Pessoal (DTP). Conforme dito anteriormente, os dados foram extraídos do Relatório de Gestão Fiscal.

O mesmo está dividido entre Poder Executivo e Legislativo, contendo os seguintes tópicos: Valores Nominais x Reais; Crescimento % Receita x Despesa e Apuração de limites.

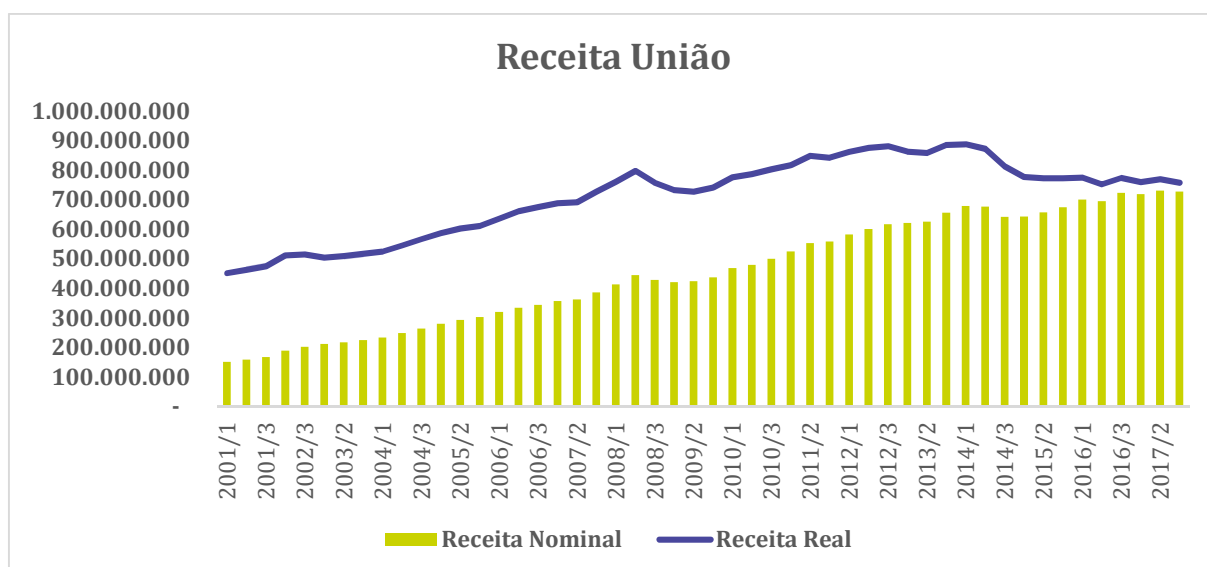
### 4.1 Poder Executivo

#### 4.1.1 Valores Nominais x Reais

Foram observadas as evoluções da RCL e da DTP com o intuito de evidenciar se houve aumento significativo destas variáveis nos períodos analisados. Para isso, optou-se por realizar ajustes monetários nas variáveis, por meio do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), dessa forma, a inflação não afetaria as variações.

O valor nominal difere-se do valor real por não considerar a inflação, ao realizar o ajuste monetário pelo IPCA, reduz possíveis distorções na perspectiva dos períodos estudados, como mostrado nos gráficos 1 e 2 a seguir.

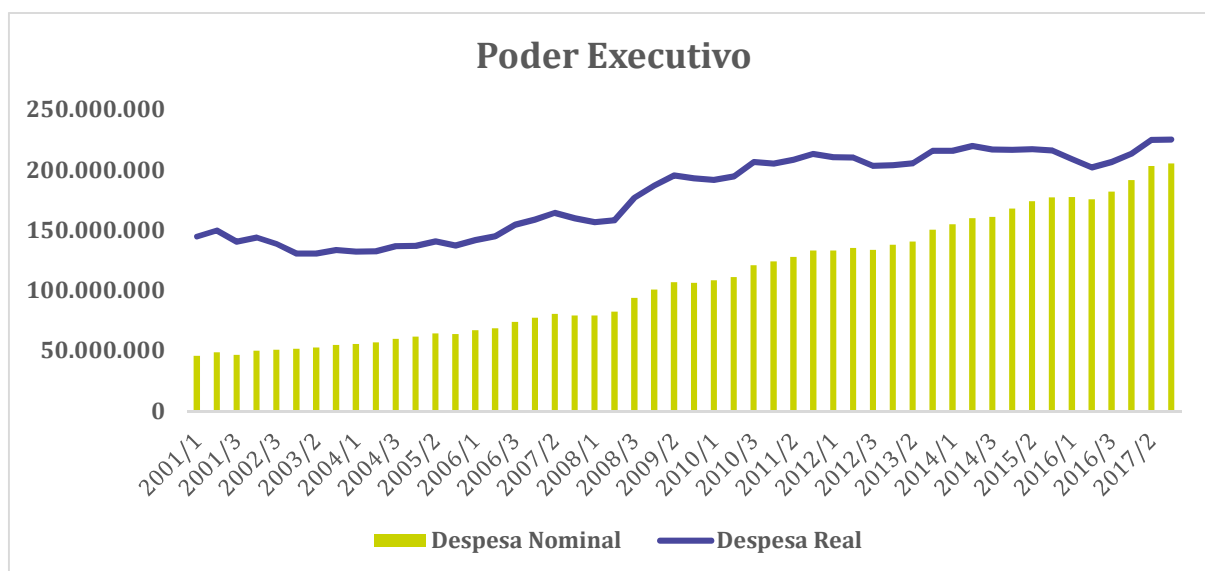
**Gráfico 1: Receita Nominal x Real da União**



Fonte: RGFs Tesouro Nacional. Elaboração Própria

Ao analisar os RGFs da União, constata-se que em valores nominais, a receita no último quadrimestre analisado cresceu 381% comparado ao valor inicial. Já em valores reais, ajustados pelo IPCA, este crescimento caiu para 68%.

**Gráfico 2: Despesa Nominal x Real do Poder Executivo**



Fonte: RGFs Tesouro Nacional. Elaboração Própria

Ao realizar a mesma análise no âmbito das despesas do Executivo, constatou-se que em valores nominais, o último quadrimestre cresceu 301% comparado ao valor inicial, e nos valores reais, esse índice cai para 56%.

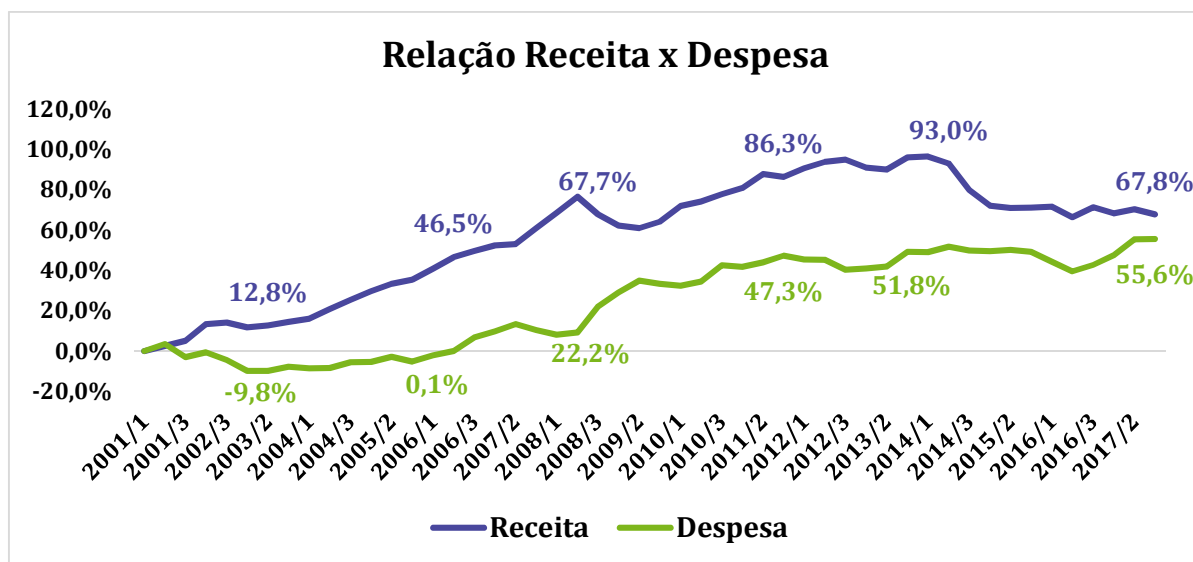
Isto posto, verifica-se que os valores originais deram a impressão de significativo aumento das receitas e despesas no período. Porém, ao realizar o ajuste monetário pelo IPCA, observa-se que as variações tornam-se mais moderadas e compatíveis com a evolução das receitas, o que evita possíveis distorções e conclusões precipitadas.

Além disso, como regulamenta a Lei, destaca-se as análises das despesas com pessoal que dispõem o Amapá, Roraima e Distrito Federal. Ressalta-se que houve cumprimento dos limites estabelecidos, porém, o Distrito Federal se aproximou mais do limite de alerta os demais cumpriram com grande margem de excesso. Os gráficos podem ser encontrados no Anexo 1.

#### **4.1.2 Crescimento % Receita x Despesa do Poder Executivo da União**

O cálculo percentual tanto da Receita, quanto da Despesa foram realizados com base nos valores reais atualizados pelo IPCA.

**Gráfico 3: Crescimento % Receita x Despesa do Poder Executivo da União**



Fonte: RGFs Tesouro Nacional. Elaboração Própria

Conforme detalhado no gráfico 3, a RCL e DTP apresentam crescimento variável. Foi desconsiderado o primeiro quadrimestre de 2002 por insuficiência de informações.

Durante todo o período analisado, a receita apresentou maior crescimento comparado a despesa, porém a tendência é de que o crescimento de receita e despesa se equiparem.

O aumento mais significante da receita é referente ao primeiro quadrimestre de 2014, apresentando 96,5% de crescimento comparado ao valor inicial. Em contraponto, o valor mais significante da despesa foi durante o último quadrimestre analisado, apresentando 55,6% de crescimento.

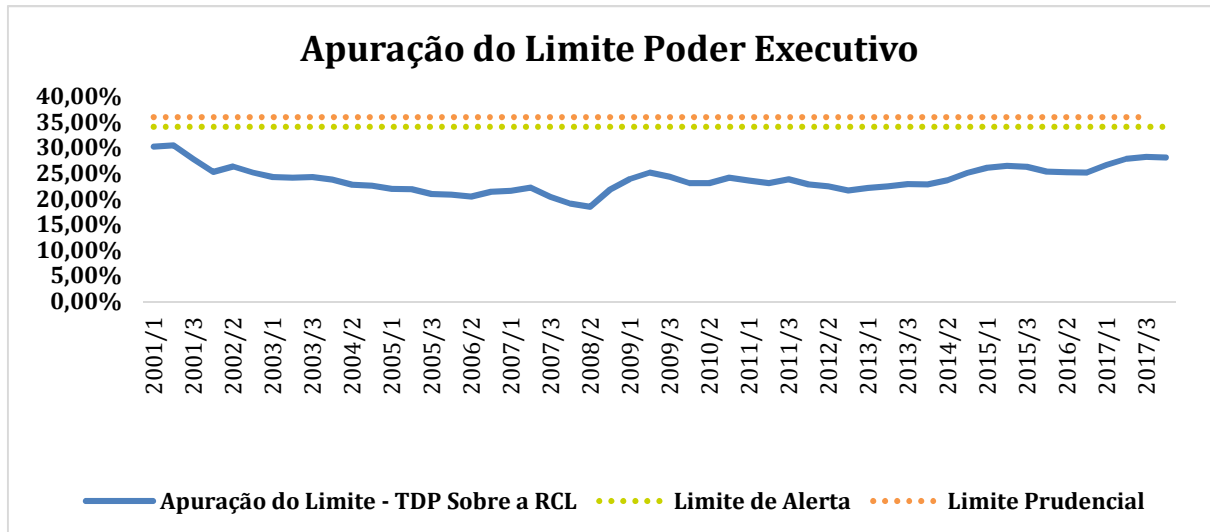
Além disso, o momento de maior discrepância entre receita e despesa ocorreu no segundo quadrimestre de 2008, onde alcançou 67,3% de margem de excesso entre ambos.

#### 4.1.3 Apuração de Limites

Conforme definição da LRF, do limite máximo (40,9%) estabelecido para o Poder Executivo da União, 3% deve-se ser destinado para atender a despesa com pessoal do Distrito Federal, Amapá e Roraima. Dessa forma, conforme os limites máximos (37,9%), prudenciais

(36,01%) e de alerta (34,11%) foram analisados 51 quadrimestres do Poder Executivo da União, no período de 2001 a 2017, como demonstrado no gráfico 4 a seguir.

**Gráfico 4: Apuração dos Limites do Poder Executivo**

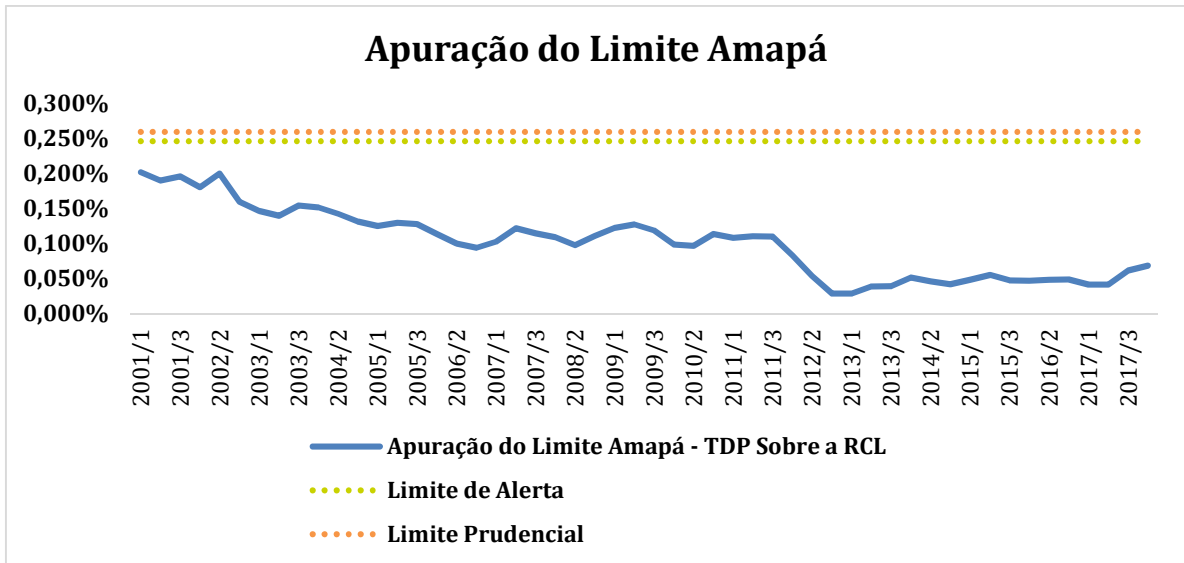


Fonte: RGFs do Tesouro Nacional. Elaboração Própria

Nota-se que o limite não foi ultrapassado em nenhum momento, porém, percebe-se crescimento significativo nos últimos quadrimestres, que tende a aproximar-se do limite de alerta.

Referente aos dados coletados relacionados ao limite máximo (3%) para atender a despesa com pessoal do Amapá, Roraima e Distrito Federal foi constatado que nenhum limite foi excedido, conforme os gráficos 5, 6 e 7 a seguir.

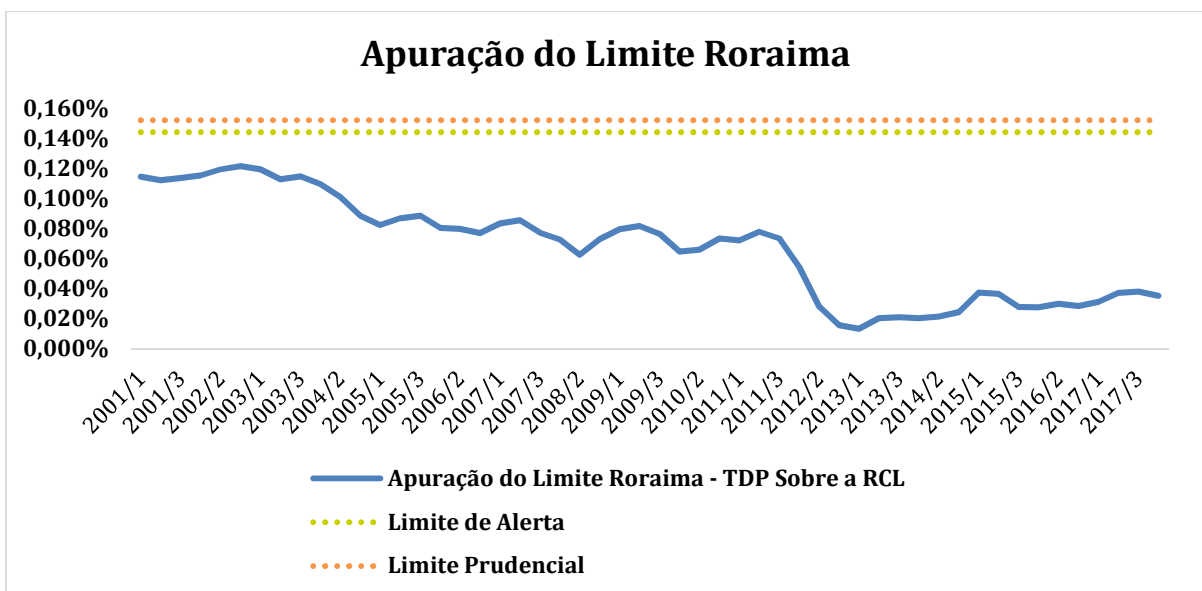
**Gráfico 5: Apuração dos Limites do Poder Executivo do Amapá**



Fonte: RGFs do Tesouro Nacional. Elaboração Própria

A despesa com pessoal do Amapá não ultrapassou os limites máximo (0,273%), prudencial (0,259%) e de alerta (0,246%) determinados, além disso, desde 2001 houveram quedas constantes na despesa com pessoal, em virtude do crescimento da RCL (gráfico 3). Os períodos analisados atingiram limite médio de 0,101%, o maior pico no primeiro quadrimestre de 2001, onde atingiu 0,202% e o menor, no terceiro quadrimestre de 2012 com 0,029%.

Gráfico 6: Apuração dos Limites do Poder Executivo de Roraima



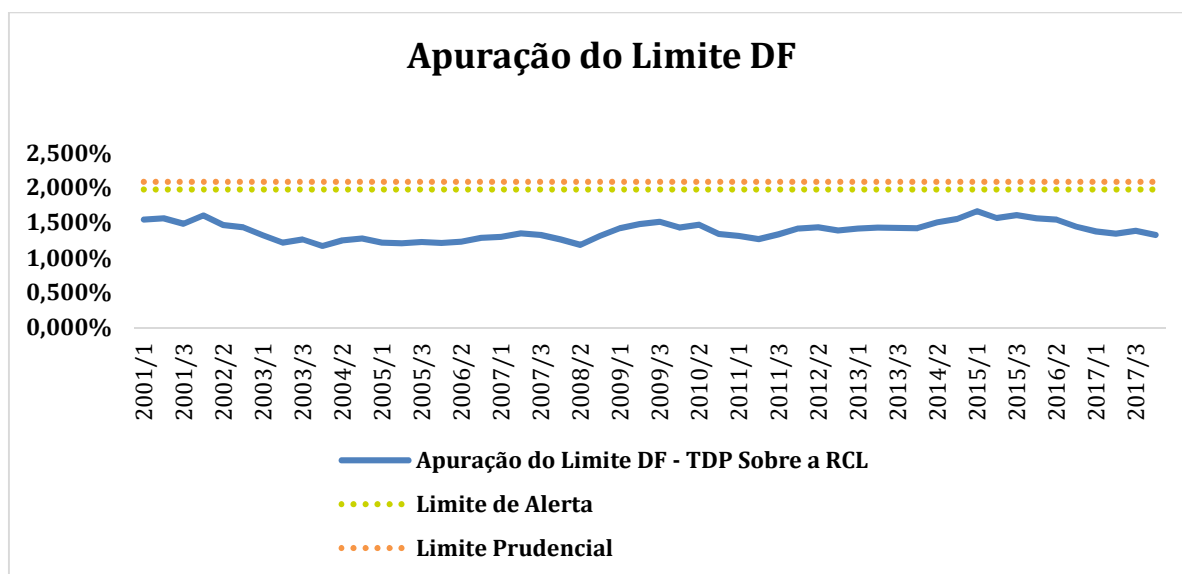
Fonte: RGFs do Tesouro Nacional. Elaboração Própria

A apuração dos limites de Roraima também não excedeu os limites máximo (0,160%), prudencial (0,152%) e de alerta (0,144%) definidos, e apresentou média de 0,067% de limite



durante os períodos analisados, seu maior pico foi no terceiro quadrimestre de 2002, apresentando 0,121% e o menor no terceiro quadrimestre de 2012, com 0,029% . Além disso, manifestou comportamento semelhante ao do Amapá, com queda constante no percentual de despesa com pessoal no decorrer dos quadrimestres por influência do crescimento constante da RCL.

**Gráfico 7: Apuração dos Limites do Poder Executivo de Distrito Federal**



Fonte: RGFs do Tesouro Nacional. Elaboração Própria

O gráfico 7 aponta que, apesar do DF não ter atingido os limites máximo (2,2%), prudencial (2,090%) e de alerta (1,980%) estabelecidos, possui margem de excesso menor comparado a apuração dos limites de Amapá e Roraima.

Durante a série histórica, atingiu o maior percentual de limite sobre a RCL no primeiro quadrimestre de 2015, atingindo 1,669% e o menor no segundo quadrimestre de 2008, com 1,186% e média de 1,389% entre os quadrimestres.

A aproximação dos limites reforça que, dependendo do aumento de despesa ou diminuição de receita que ocorrer, pode acarretar em atingir à um dos limites estipulados pela Lei.

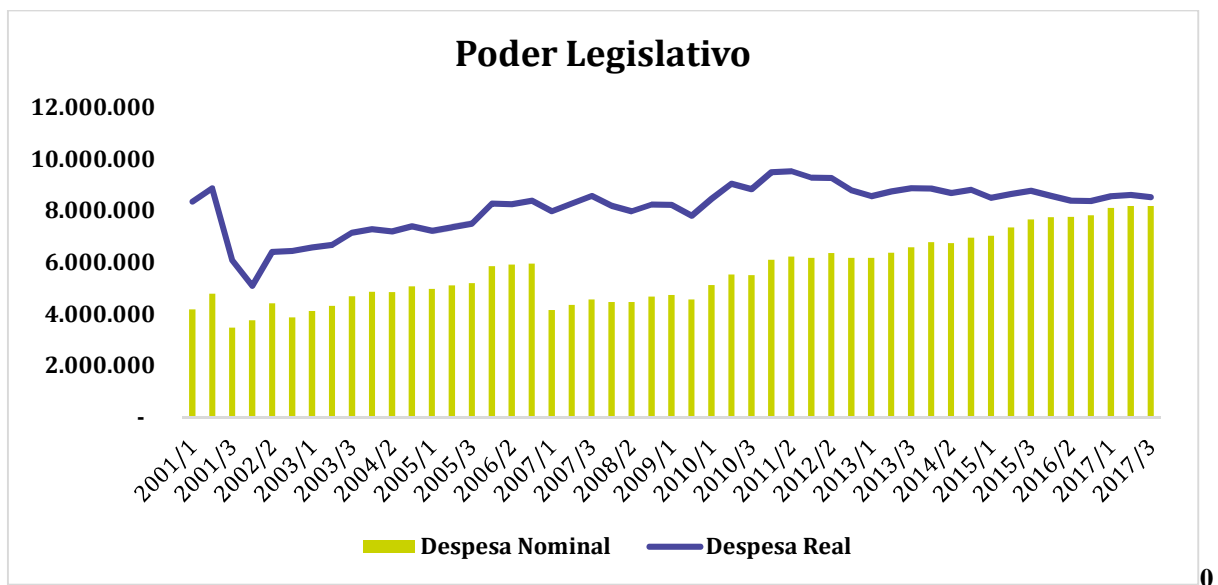
Diante dos resultados analisados, observou-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal foi respeitada pela União no Poder Executivo, visto que todos os limites foram cumpridos com margem de excesso.

## 4.2 Poder Legislativo

### 4.2.1- Valores Nominais x Reais

Conforme analisado a RCL da União (gráfico 1), foram observadas também a evolução da DTP do Poder Legislativo, com ajuste monetário do IPCA, vide gráfico 8 a seguir.

Gráfico 8: Despesa Nominal x Real do Poder Legislativo



Fonte: RGF Tesouro Nacional. Elaboração Própria

Para realizar a análise, foi feito o somatório de DTP do Poder Legislativo Federal, ou seja, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União.

Dessa forma, constatou-se que em valores nominais, o último quadrimestre cresceu 96% comparado ao primeiro quadrimestre de 2001, e nos valores reais, esse índice representa um crescimento de apenas 2%.

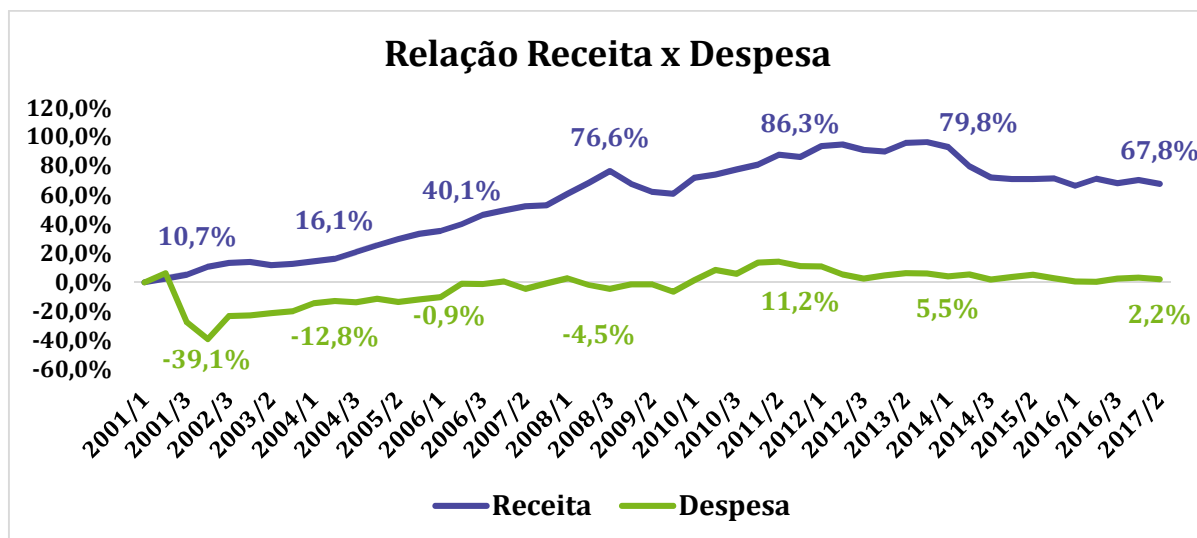
Novamente verifica-se que os valores originais distorcem o real cenário de variação entre os períodos, motivo pelo qual se torna imprescindível o ajuste dos valores, para apresentação da veracidade dos fatos.

Além disso, a análise também foi feita de forma segregada por órgãos para melhor análise, como demonstrado no anexo 1.

#### 4.2.2 Crescimento % Receita x Despesa do Poder Legislativo da União

O cálculo percentual de crescimento tanto da Receita, quanto da Despesa do Poder Legislativo foram realizados com base nos valores reais calculados pelo IPCA.

Gráfico 9: Crescimento % Receita x Despesa do Poder Legislativo da União



Fonte: RGF Tesouro Nacional. Elaboração Própria.

O gráfico 9 demonstra que durante toda a série histórica, a receita cresceu gradativamente mais do que a despesa, que no geral se manteve com poucas variações.

O aumento mais significativo da receita foi durante o terceiro quadrimestre de 2013 e o primeiro de 2014, apresentando 96% de crescimento comparado ao valor inicial. Em contraponto, o valor mais significativo da despesa foi durante o segundo quadrimestre de 2011, apresentando 14% de crescimento, depois desse período, a despesa voltou a cair constantemente em função do crescimento constante da RCL

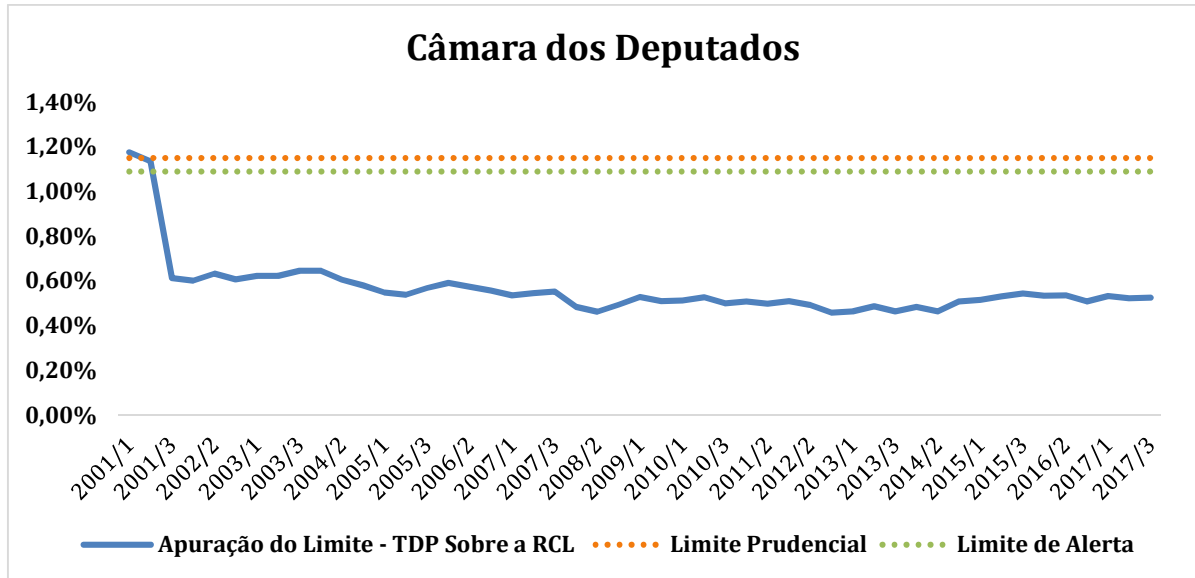
Além disso, o momento de maior discrepância entre receita e despesa ocorreu no primeiro quadrimestre de 2014, onde alcançou 90% de margem de excesso entre ambos.

#### 4.2.3 Apuração de Limites

De acordo com a definição da LRF, o limite máximo estabelecido para o poder Legislativo na esfera Federal é de 2,5%, sendo este dividido entre as respectivas Casas, 1,21% para a Câmara dos Deputados, 0,86% para o Senado Federal e 0,43% para o Tribunal de Contas da União.

Visto isso, foram realizadas as análises das respectivas Casas e do TCU, para avaliar se houve o cumprimento dos limites de alerta, legal e prudencial previstos na LRF, como demonstrado nos gráficos 10, 11 e 12 a seguir.

**Gráfico 10: Apuração dos Limites da Câmara dos Deputados**

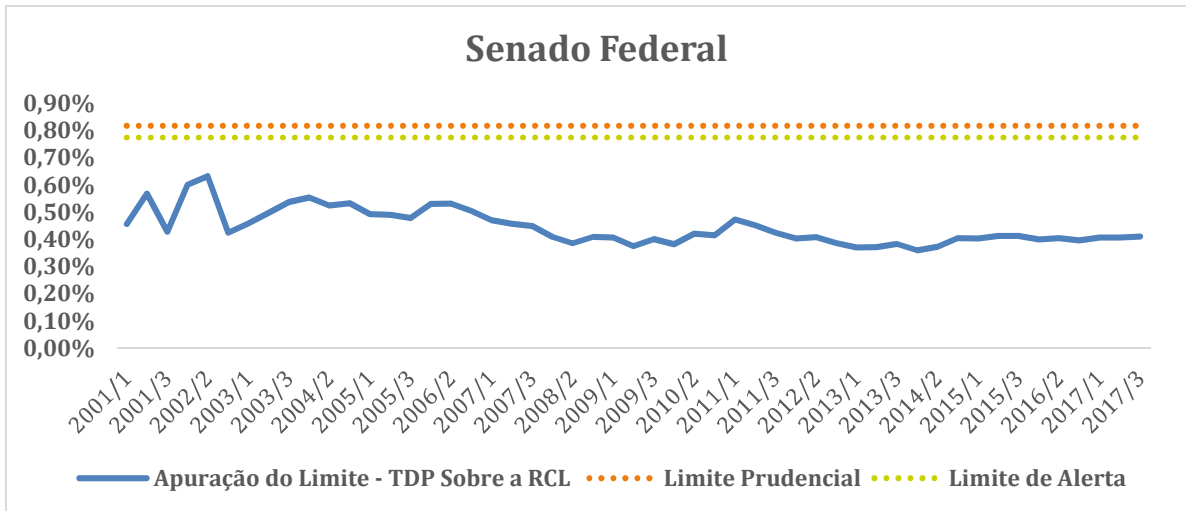


Fonte: RGFs Câmara dos Deputados. Elaboração Própria.

Como visto no gráfico, os dados coletados dos RGF do Poder Legislativo da Câmara, referente aos quadrimestres de 2001 a 2017, cumpriram com excesso os limites máximo (1,210%), prudencial (1,150%) e de alerta (1,089%) estabelecidos em lei, com média de 0,53% de despesa com pessoal.

Durante a série histórica, a média de limite foi de 0,56%, o pico ocorreu no primeiro quadrimestre de 2001, com 1,17%, e o menor percentual atingido foi no segundo quadrimestre de 2008, com 0,46%, e desde então, a DTP se manteve com pequenas variações chegando ao limite de até 0,54%.

**Gráfico 11: Apuração dos Limites do Senado Federal**

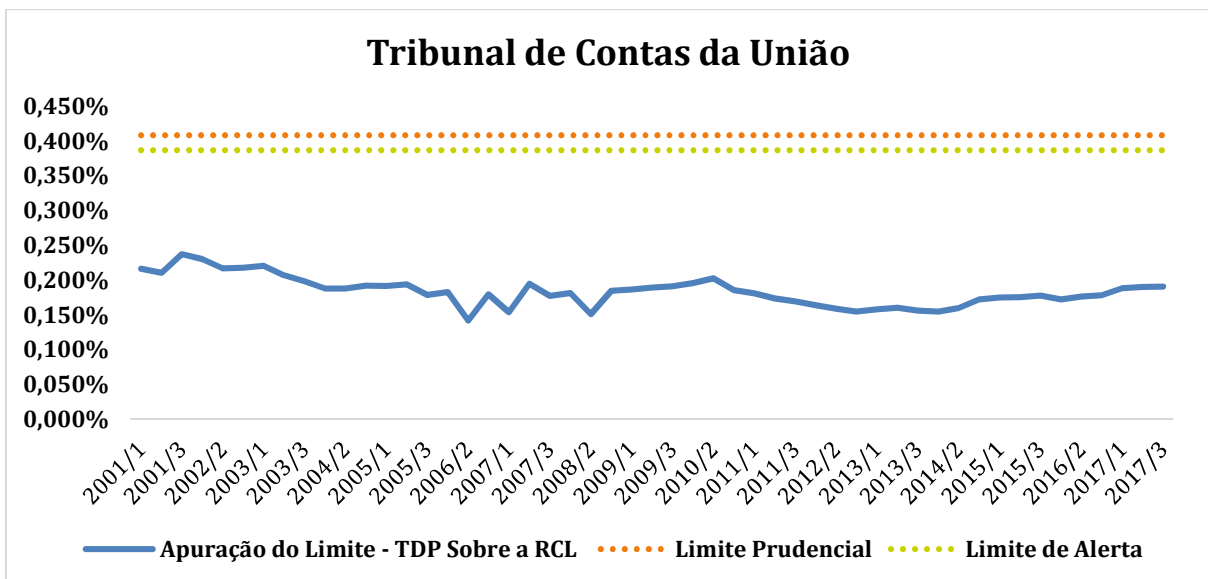


Fonte: RGFs Câmara dos Deputados. Elaboração Própria.

Conforme os dados coletados dos RGF do Poder Legislativo do Senado Federal, a despesa com pessoal não ultrapassou os limites máximo (0,860%), prudencial (0,817%) e de alerta (0,774%) nos quadrimestres disponíveis de 2007 a 2017.

Durante a série histórica, a média de limite foi de 0,45%, o pico ocorreu no primeiro quadrimestre de 2002, com 0,60%, e o menor percentual atingido foi no primeiro quadrimestre de 2014, com 0,36%.

Gráfico 12: Apuração dos Limites do Tribunal de Contas da União



Fonte: RGFs Tribunal de Contas da União. Elaboração Própria.

Os dados coletados dos RGF do Poder Legislativo do Tribunal de Contas da União, referente aos quadrimestres de 2001 a 2017, também cumpriram, com margem de excesso, os limites máximo (0,430%), prudencial (0,409%) e de alerta (0,387%) estabelecidos em lei

Além disso, durante os períodos analisados, a média de limite foi de 0,184%, o pico ocorreu no terceiro quadrimestre de 2001, com 0,237%, e o menor percentual atingido foi no segundo quadrimestre de 2006, com 0,142%.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve o objetivo de evidenciar a observância do cumprimento dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal para despesas com pessoal entre os Poderes Executivo e Legislativo da União, de 2001 a 2017. Para tal, demonstrou-se a evolução da despesa com pessoal e a Receita Corrente Líquida da União, sendo estas para fins de cálculo dos percentuais para verificação da situação do ente em relação aos limites com despesas de pessoal previstos na LRF.

Os Poderes analisados da União, cumpriram os limites máximo, prudencial e de alerta instituídos pela LRF em todos os anos analisados. Contudo, apurou-se que houve margem de excesso considerável com a qual os limites foram cumpridos, que poderiam resultar em melhoria na qualidade dos serviços públicos prestados à população.

A pesquisa demonstra importância significativa para estudos e tomada de decisões na gestão pública, qualquer escolha que envolva despesas com pessoal, deve ser avaliado o impacto e reflexos sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, para que haja melhor gestão dos recursos, sem ultrapassar os limites estabelecidos.

Como parte do trabalho realizado, foi possível perceber que os estudos sobre gastos com pessoal na união são limitados, estes são mais voltados para as esferas estaduais e municipais, possivelmente por possuírem percentual de Despesa Total com Pessoal mais elevados em relação aos limites estabelecidos pela Lei.

Espera-se que os resultados apresentados tragam contribuição à comunidade acadêmica, como fonte de consulta para estudos futuros sobre o tema, e à sociedade em geral, como verificação e controle das contas públicas nacionais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> (Acesso em: 01/12/2018).

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional Nº 19, DE 04 DE JUNHO DE 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências**. Brasília, 1998.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)> (Acesso em: 01/12/2018)

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 3.917, de 13 de setembro de 2001. Estabelece os limites sobre o que dispõe o art. 20, inciso I, alínea "c", da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para o Ministério Público e o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, os ex-Territórios do Amapá e de Roraima e, ainda, o Distrito Federal**. Brasília, 2001. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3917.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3917.htm) (Acesso em: 01/12/2018)

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 6.334, de 28 de dezembro de 2007. Dá nova redação aos incisos do art. 2º do Decreto no 3.917, de 13 de setembro de 2001**. Brasília, 2007. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6334-28-dezembro-2007-567671-publicacaooriginal-90967-pe.html>> (Acesso em: 01/12/2018)

BCB. Banco Central do Brasil. **Índice IPC-A**. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>>. (Acesso em: 20/01/2019)

CAMPAGNONI, Mariana; PLATT NETO, O. A. **A observância dos limites para Despesas com Pessoal entre Poderes e órgãos da União no período de 2000 a 2013**. In: Congresso UFSC de Controladoria e finanças. 2014. p. 1-18.

CULAU, Ariosto Antunes; FORTIS, Martin Francisco de Almeida. **Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal**. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. 2006. p. 7-10.

DE JESUS MACEDO, Joel; CORBARI, Ely Célia. **Efeitos da lei de responsabilidade fiscal no endividamento dos municípios brasileiros: uma análise de dados em painéis**. Revista Contabilidade & Finanças, v. 20, n. 51, p. 44-60, 2009.



DE MELLO, G. R; SLOMSKI, Valmor. **Fatores que influenciam o endividamento dos Estados Brasileiros**. Revista de Contabilidade e Organizações, v. 3, n. 7, p. 78-92, 2009.

GERIGK, Willson; CLEMENTE, Ademir; RIBEIRO, Flávio. **O padrão do endividamento público nos municípios brasileiros de porte médio após a lei de responsabilidade fiscal**. Revista Ambiente Contábil-Universidade Federal do Rio Grande do Norte-ISSN 2176-9036, v. 6, n. 1, p. 122-140, 2014.

GIUBERTI, Ana Carolina et al. **Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros**. XXXIII Encontro Nacional de Economia ANPEC, CD-ROM, Anais da ANPEC, 2005.

KALIFE, Marco Aurélio. **Administração pública: Lei de Responsabilidade Fiscal e a controladoria**. Revista Eletrônica de Contabilidade, v. 1, n. 1, p. 288, 2004.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Dez Anos da Lei de Responsabilidade Fiscal: Avanços e Percalços**. Revista Controle: Doutrinas e artigos, v. 8, n. 1, p. 11-46, 2010.

MATIAS, Alberto Borges; CAMPELLO, Carlos AG. **Administração financeira municipal**. In: Administração financeira municipal. 2000.

MARTINS, Aline Antunes; MARQUES, Heitor Romero. **A contribuição da lei de responsabilidade fiscal na gestão pública**<sup>1</sup>. Revista Controle: Doutrinas e artigos, v. 11, n. 1, p. 145-169, 2013.

MATIAS-PEREIRA. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2ª Edição. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/EntendendoLRF.pdf>> (Acesso em 01/12/2018)

NETO, Orion Augusto Platt et al. **A composição e a evolução das despesas com pessoal no estado de Santa Catarina de 2000 a 2011**. Revista Catarinense da Ciência Contábil, v. 11, n. 33, p. 66-81, 2012.

NETO, Orion Augusto Platt et al. **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.

NUNES, Selene Peres Peres; NUNES, Ricardo da Costa. O processo orçamentário na Lei de Responsabilidade Fiscal: instrumento de planejamento. **Administração Pública:**

**direitos administrativos, financeiros e gestão pública: prática, inovações e polêmicas.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

NUNES, Selene Peres; NUNES, Ricardo da Costa. **Instituições orçamentárias: uma agenda para reformas pós Lei de Responsabilidade Fiscal.** Brasil, Secretaria do Tesouro Nacional, 2001.

OIA, Afonso Radamare Leite. **A importância da lei de responsabilidade fiscal para a administração pública.** Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento, Ano, 1, Vol.7, p. 24-36, 2016.

RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria. Metodologia da Pesquisa Aplicável às Ciências. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática.** São Paulo: Atlas, 2006.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva; PINHO, José Antônio Gomes. **Transparência na administração pública: O que mudou depois da lei de responsabilidade fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de salvador.** Revista de Contabilidade da UFBA, v. 1, n. 1, p. 48-61, 2008.

SADDY, André. **Lei de responsabilidade fiscal e democratização da gestão pública.** Revista Jus Navigandi, Teresina, ano, v. 7, 2002.

SALES, Tainah Simões; MARTINS, Ana Laís Pinto. **Planejamento, transparência, controle social e responsabilidade na administração pública após o advento da lei de responsabilidade fiscal.** Nomos, v. 34, n. 1, 2014.

SILVESTRE, António Luís. **Análise de Dados e Estatística Descritiva.** Escolar Editora, abril 2007.

SIQUEIRA, Marcelo Piancastelli de et al. **Reforma do Estado, responsabilidade fiscal e metas de inflação: lições da experiência da Nova Zelândia.** 2006.

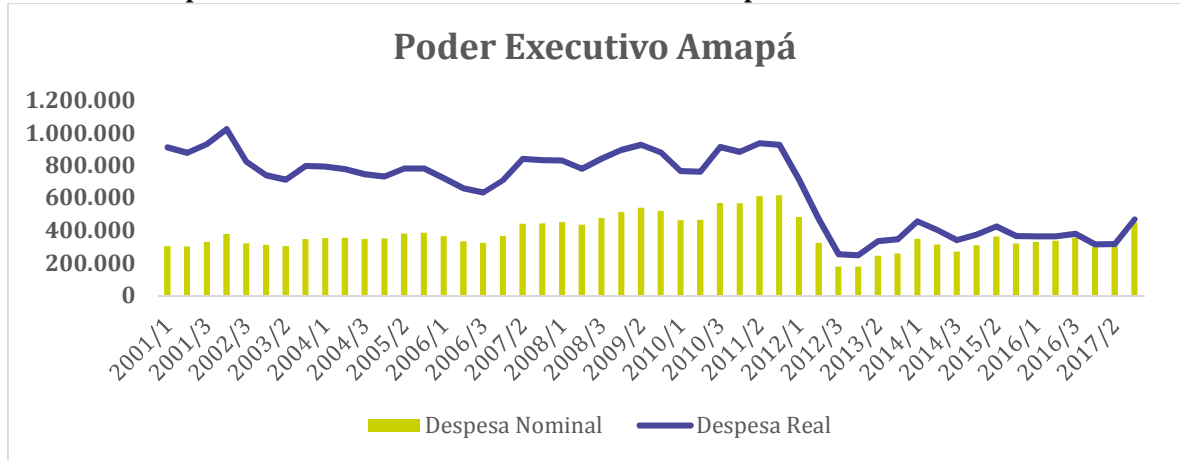
SOARES, Lailanny Lira Celestino. **Despesa total com pessoal do poder executivo dos estados brasileiros/distrito federal e os limites estabelecidos pela lei de responsabilidade fiscal, período 2014–2016. 2017.** Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

TOLEDO JR, Flávio C.; ROSSI, Sérgio C. **Lei de responsabilidade fiscal: comentada artigo por artigo.** 3ª ed. São Paulo: NDJ, 2005.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração,** 2ª Edição, São Paulo, Atlas, 1998.

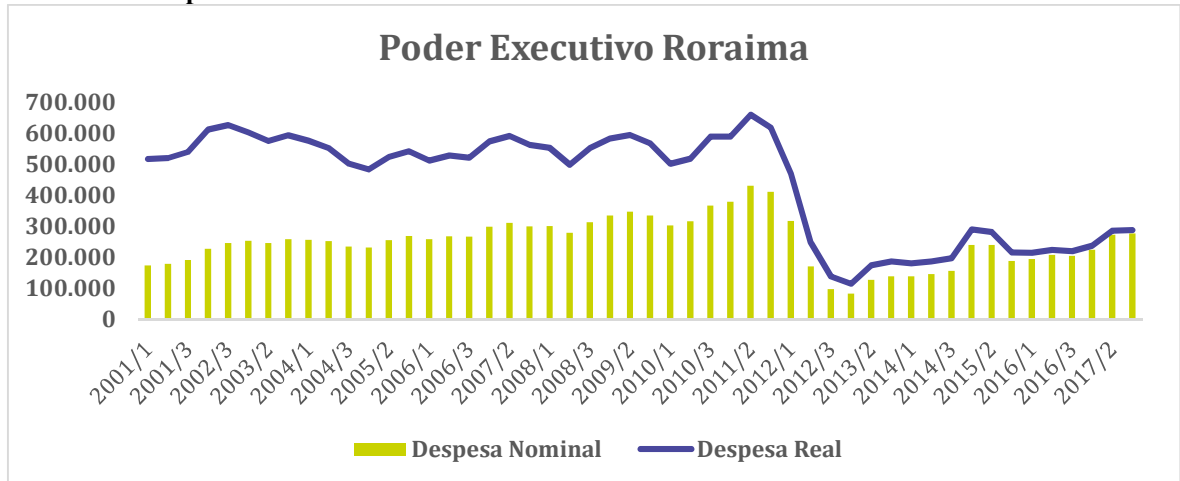
## ANEXO 1

Gráfico 13: Despesa Nominal x Real do Poder Executivo do Amapá



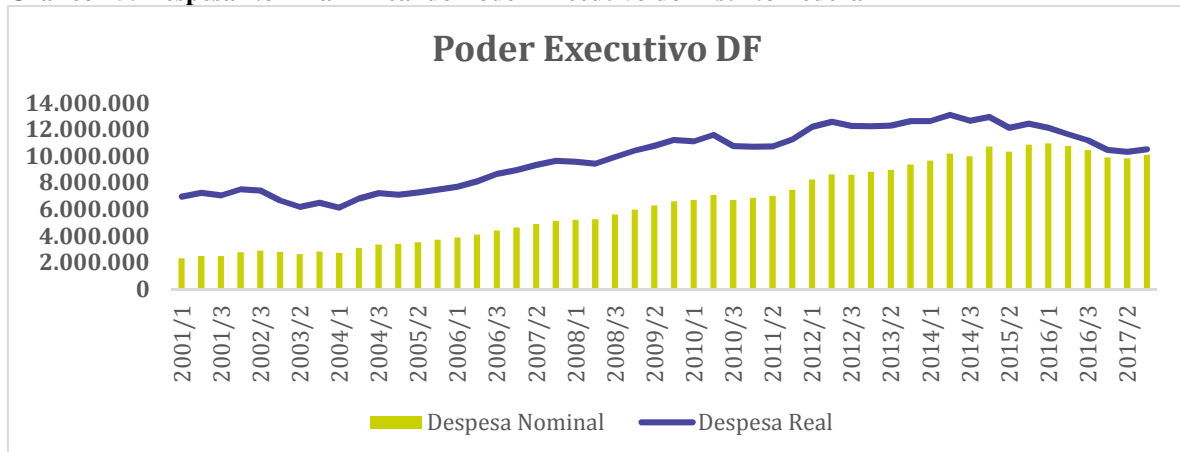
Fonte: RGF do Tesouro Nacional. Elaboração Própria.

Gráfico 14: Despesa Nominal x Real do Poder Executivo de Roraima



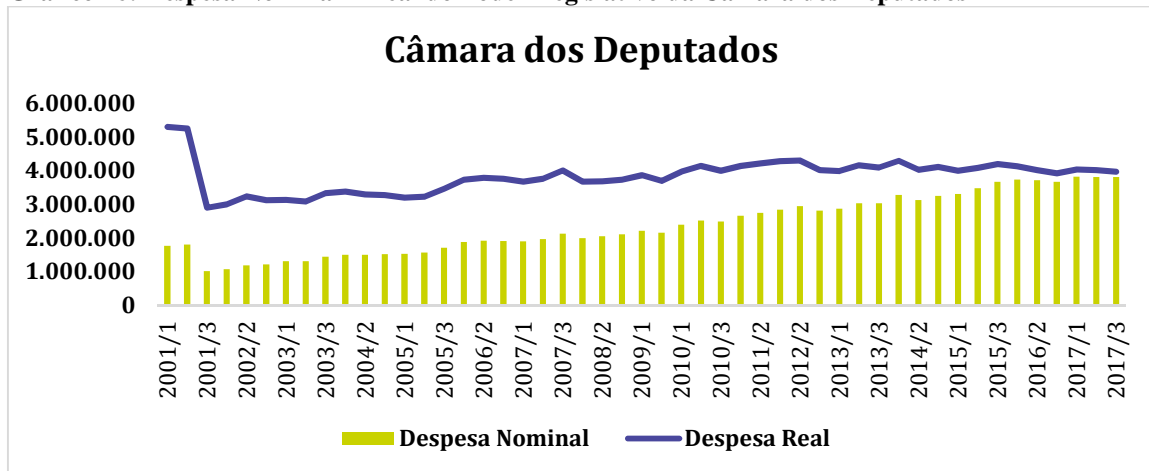
Fonte: RGF do Tesouro Nacional. Elaboração Própria.

Gráfico 15: Despesa Nominal x Real do Poder Executivo do Distrito Federal



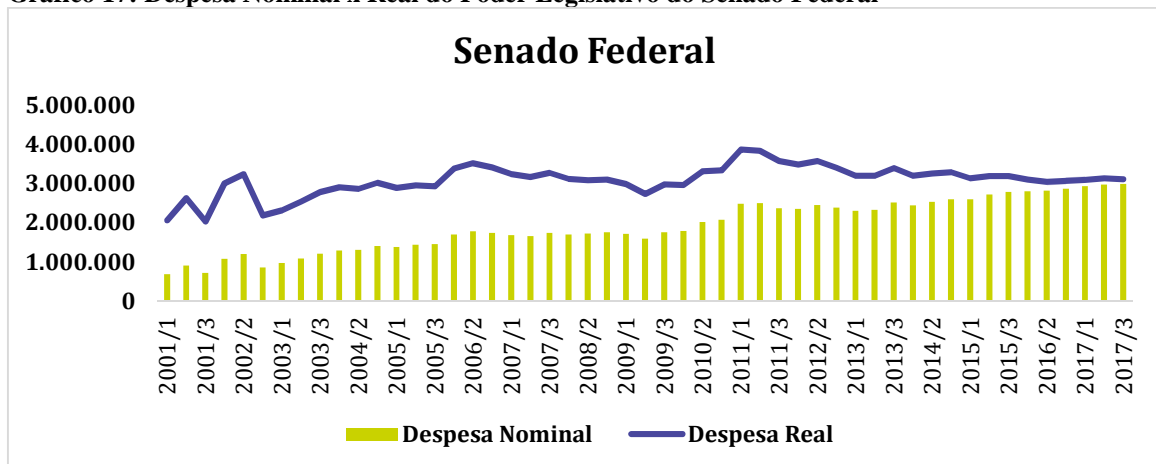
Fonte: RGF do Tesouro Nacional. Elaboração Própria.

Gráfico 16: Despesa Nominal x Real do Poder Legislativo da Câmara dos Deputados



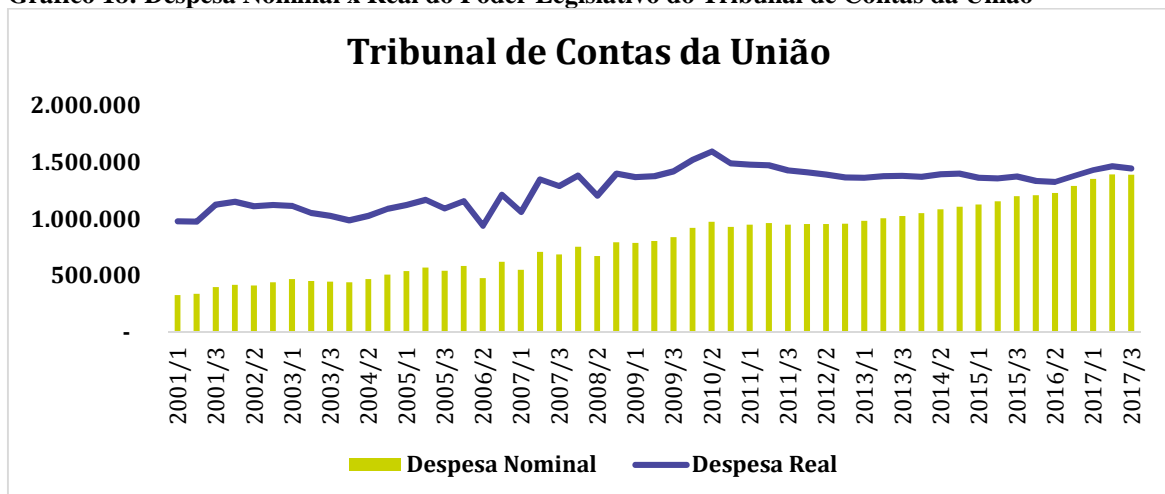
Fonte: RGF da Câmara dos Deputados. Elaboração Própria.

Gráfico 17: Despesa Nominal x Real do Poder Legislativo do Senado Federal



Fonte: RGF do Tribunal de Contas da União. Elaboração Própria.

Gráfico 18: Despesa Nominal x Real do Poder Legislativo do Tribunal de Contas da União



Fonte: RGF do Tribunal de Contas da União. Elaboração Própria.