

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – UFAL
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
BACHARELADO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

EZEQUIEL SILVA GUIMARÃES FALCÃO
MOISÉS HENRIQUE FREITAS DE SOUZA

CUMPRIMENTO DOS LIMITES DE GASTOS COM PESSOAL, ESTABELECIDO PELA
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE
MACEIÓ-AL.

MACEIÓ

2021

EZEQUIEL SILVA GUIMARÃES FALCÃO
MOISÉS HENRIQUE FREITAS DE SOUZA

CUMPRIMENTO DOS LIMITES DE GASTOS COM PESSOAL, ESTABELECIDO PELA
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE
MACEIÓ-AL.

Trabalho de conclusão de curso apresentado para
a obtenção do grau de Bacharel em Ciências
Contábeis da Faculdade de Economia,
Administração e Contabilidade – FEAC, na
Universidade Federal de Alagoas.

Orientadora: Marluce Alves de Almeida
Salgueiro

MACEIÓ

2021

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico
Bibliotecário: Valter dos Santos Andrade – CRB4-1251

F178c Falcão, Ezequiel Silva Guimarães.
Cumprimento dos limites de gastos com pessoal, estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal: um estudo de caso no município de Maceió / Ezequiel Silva Guimarães Falcão, Moisés Henrique Freitas de Souza – 2021. 42 f. : il.

Orientadora: Marluce Alves de A. Salgueiro.
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso Bacharelado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal de Alagoas, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Maceió, 2021.

Bibliografia: f. 41-42.

1. Despesa pública. 2. Despesa com pessoal - Controle. 3. Lei de Responsabilidade Fiscal. I. Souza, Moisés Henrique Freitas de. II. Título.

CDU: 657:351.72

Folha de Aprovação

EZEQUIEL SILVA GUIMARÃES FALCÃO
MOISÉS HENRIQUE FREITAS DE SOUZA

TEMA/TÍTULO: CUMPRIMENTO DOS LIMITES DE GASTOS COM PESSOAL, ESTABELECIDO PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICIPIO DE MACEIÓ-AL.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Alagoas, como requisito parcial para obtenção de título de Bacharel em Ciências Contábeis, sob a orientação da professora Msc Marluce Alves de Almeida Salgueiro e aprovado em 27 de Outubro de 2021.

Banca Examinadora:

MARLUCE ALVES DE ALMEIDA
SALGUEIRO:07320396491



Assinado de forma digital por MARLUCE ALVES DE ALMEIDA
SALGUEIRO:07320396491
Dados: 2021.10.26 16:01:56 -03'00'

Profa. MsC. Marluce Alves de Almeida Salgueiro. Nota: 9,00 (Nove)

Orientadora

gov.br

Documento assinado digitalmente
ERICA XAVIER DE SOUZA
Data: 26/10/2021 19:15:27-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Profa. MsC. Érica Xavier de Souza Nota: 8,50 (Oito e Meio)
Membro/Examinador

gov.br

Documento assinado digitalmente
Tiago de Moura Soeiro
Data: 28/10/2021 13:38:58-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Prof. Dr. Tiago de Moura Soeiro Nota: 7,50 (Sete e Meio)
Membro/Examinador

DEDICATÓRIA

Dedicamos este trabalho aos nossos familiares pelo grande apoio, incentivo e orações, ao longo destes 5 anos de curso, aos nossos amigos companheiros de estudos pela torcida incansável, e a todos que de forma especial contribuíram para a elaboração deste.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradecemos a Deus, que com sua infinita bondade, nos proporcionou grandes vitórias e permitiu chegarmos até aqui, pois, sabemos que sem Ele, nada do que aconteceu ao longo desses 10 períodos teria acontecido.

Agradecemos aos nossos familiares pelo apoio, confiança, força, carinho e paciência nos momentos difíceis, onde nos ajudaram a não desistir da caminhada, fazendo-nos acreditar em nossos objetivos.

A todo corpo docente do Curso de Ciências Contábeis, FEAC - UFAL, pelo conhecimento repassado a cada um de nós, em especial a nossa orientadora, professora Marluce de Almeida Salgueiro, pela paciência, dedicação e apoio para que essa pesquisa fosse finalizada.

Por fim, agradecemos a todas as pessoas ligadas direta ou indiretamente na conclusão desta pesquisa, que de certa forma permitiram para a realização deste. De coração, a nossa eterna gratidão.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo examinar as principais mudanças que foram inseridas pela Lei de Responsabilidade Fiscal no gerenciamento das finanças públicas e abordar os instrumentos de planejamento que devem ser utilizados pela gestão governamental para promover a aplicação do orçamento público, atendendo às necessidades da população e garantindo que os recursos públicos sejam utilizados de maneira apropriada. Apresenta os procedimentos de controle e os limites trazidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal que devem ser exercidos e cumpridos pelas três esferas de poder (Federal, Estadual e Municipal) e pelo Distrito Federal, e principalmente o limite com a despesa com pessoal. Tem como ponto central analisar os gastos com pessoal na Administração Pública do município de Maceió - AL desde o ano-exercício 2011 até o ano-exercício de 2020, tomando como base o quantitativo de servidores e a Receita Corrente Líquida, observando, se durante esse período, o município atendeu os limites de despesa com pessoal e qual foi o comportamento dessa despesa. A análise realizada demonstra que apesar do aumento significativo com a folha de pagamento gerado pela contratação de novos servidores e estruturas de várias carreiras, a Prefeitura Municipal de Maceió vem cumprindo os limites fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Palavras-chave: Gestão Pública. Recursos Públicos. Limites de gasto com pessoal. Despesa Pública.

ABSTRACT

This study aims to examine the main changes that were inserted by the Fiscal Responsibility Law in the management of public finances and address the planning instruments that should be used by government management to promote the application of the public budget, meeting the needs of the population and ensuring that public resources are used appropriately. It presents the control procedures and limits brought by the Fiscal Responsibility Law that must be exercised and complied with by the three spheres of power (Federal, State and Municipal) and the Federal District, and especially the limit with personnel expenditure. Its central point is to analyze personnel expenses in the Public Administration of the municipality of Maceió - AL from the year 2011 to the year 2020, based on the number of employees and the Net Current Revenue, observing, if during this period, the municipality met the limits of personnel expenditure and what was the behavior of this expenditure. The analysis shows that despite the significant increase with the payroll generated by the hiring of new servers and structuring of several careers, the Municipality of Maceió has been complying with the limits set by the Fiscal Responsibility Law.

Keywords: Public Management. Public Resources. Personnel spending limits. Public Expenditure.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
1.1	Relevância do Tema.....	11
1.2	Problematização.....	12
1.3	Hipóteses.....	13
1.4	Objetivos.....	13
1.4.1	Geral	13
1.4.2	Específicos:.....	14
1.5	Justificativa	14
1.6	Estrutura do Trabalho	15
2	REFERENCIAL TEÓRICO	16
2.1	CONTEXTUALIZANDO A GESTÃO PÚBLICA	16
2.1.1	Modelos e Princípios da Administração Pública.....	16
2.1.1.1	Evolução dos Modelos de Administração	16
2.1.2	Receita Pública.....	17
2.1.2.1	Classificação da Receita Orçamentária	19
2.1.3	Despesa Pública	20
2.1.3.1	Classificação da Despesa Orçamentária	22
2.2	LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LRF	23
2.2.1	Princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal	24
2.2.2	Despesas com Pessoal - LRF	24
2.2.2.1	Antecedentes Histórico - Constitucional	24
2.2.2.2	Composição dos Gastos com Pessoal Segundo a LRF.....	27
2.2.2.3	Limites de Gastos com Pessoal - LRF	28
2.2.2.4	Receita Corrente Líquida	30
3	ABORDAGEM METODOLÓGICA	32
3.1	Enquadramento Metodológico.....	32

3.2 Procedimentos de Coleta e Análise de Dados	33
4 ANÁLISE E RESULTADO DOS DADOS.....	34
4.1 Caracterização do Município	34
4.2 Análise dos Dados Coletados	35
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	39
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	41

1 INTRODUÇÃO

As maiorias dos governos estão realizando esforços na busca da maior eficiência e eficácia da administração pública. Agilizar e modernizar o Estado tem sido a pauta da agenda política de vários países. Com a tentativa de criar um Estado mais barato e eficiente, torna-se necessário um controle maior dos gastos públicos e uma maior transparência na aplicação dos recursos públicos.

Neste contexto surge a Lei Complementar nº. 101, que foi batizada de “Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)”, promulgada em 4 de maio de 2000, amparada pelo Capítulo II do Título VI da Constituição brasileira. A LRF passa a ser o código de conduta para os administradores públicos de todo o país. A criação desta lei obriga os administradores públicos pertencentes da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, a obedecerem, “sob pena de severas sanções, aos princípios do equilíbrio das contas públicas, de gestão orçamentária, e financeira responsável, eficiente e eficaz, sobretudo, transparente.” (ZIVIANI, 2004).

A lei supracitada não se limita somente ao controle dos gastos e ao endividamento, estabelece ainda diretrizes para o planejamento, elaboração e execução do orçamento, o que a eleva ao patamar de um instrumento de contabilidade de maior abrangência já constituído pelo Estado.

A LRF, por suas características, passa a ser o principal instrumento regulador das contas públicas no Brasil, constituindo metas, limites e condições para gestão das receitas e das despesas e obrigando os governantes a assumirem compromissos com a arrecadação e gastos públicos. Antecedentemente a criação da LRF, no ano 2000, acontecia certa negligência por parte dos administradores públicos do Brasil com a fiscalização e o controle das despesas públicas. Sena e Rogers (2007, p. 2) esclarecem que os ordenadores da despesa postergavam a responsabilidade orçamentária para os mandatos seguintes, mesmo tendo conhecimento da instabilidade dos cofres públicos.

1.1 Relevância do Tema

A Lei de Responsabilidade Fiscal é importante porque representa um enorme avanço na forma de administrar os recursos que os contribuintes põem à disposição dos governantes. Quando o setor público gasta mais do que arrecada, o governo tem duas alternativas para se financiar, uma delas é permitir a volta da inflação, imprimindo mais papel-moeda e colocando

mais dinheiro em circulação na economia. A opção por essa alternativa acarretará grandes prejuízos ao erário público, tendo em vista que ao contrair empréstimos o governo acaba gerando mais despesas pelos juros pagos sobre o principal do valor contratado. Com isso, cada vez que precisar se financiar vai oferecer títulos e pagar juros, e, quanto mais se endividar, maior será o risco de não conseguir pagar o que deve. Isso provoca no país “perda de credibilidade, fuga de dólares e a necessidade de juros altíssimos para responder a tudo isso.” (UOL, 2018).

Então ocorre o seguinte: a taxa de juros sobe, toda a economia sofre, mas o governo cobriu sua conta. Entretanto, a partir do ano de 2000 com a vigência da LRF, todos os governantes, nas três esferas e nos três Poderes, passarão a seguir regras e limites claros para conseguir administrar as finanças de maneira transparente e equilibrada. Caso contrário, estarão sujeitos a sanções e penalidades. Por tudo isso, é que a LRF pode ser considerada importante, reforçando os alicerces do desenvolvimento econômico sustentado, sem inflação para financiar o descontrole de gastos do setor público, sem endividamento excessivo e sem a criação de artifícios para cobrir os buracos de uma má gestão fiscal.

Partindo do tema deste trabalho será importante analisar o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal no município de Maceió, averiguando se a gestão pública está seguindo as normas e obedecendo aos critérios para ter uma administração eficiente dos recursos e controle de gastos.

1.2 Problematização

O art. 11 da Lei Complementar nº101/2000 fala que a LRF estabelece requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal: a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente federativo.

Vê-se, assim, que a LRF se preocupa com algo inédito nas finanças públicas, que é a definição de critérios, condições e limites à gestão orçamentária, financeira e patrimonial, implantando novos mecanismos de controle dos gastos públicos. Essa postura responsável de parte dos administradores há muito reclamada por alguns segmentos mais esclarecidos da sociedade, nada mais é do que a aplicação de um preceito lógico oriundo da necessidade de qualquer empresa ou indivíduo de sobreviver com seus próprios recursos e meios.

Porém, mesmo com a Lei em vigência há mais de 19 anos, ainda ocorrem desequilíbrios financeiros que trazem graves consequências, como comprometimentos nos

salários dos servidores, paralisação de serviços e de obras públicas por falta de orçamento, entre outros problemas.

Diante da contextualização feita, a LRF é uma ferramenta de extrema importância na guarda e perpetuação do bom funcionamento da administração pública.

Diante de um cenário regional, podem-se perceber as dificuldades encontradas pelas prefeituras em atender os limites de gastos com pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, por se tratar do gasto com maior representatividade no orçamento público das prefeituras, tendo em vista que a Receita Corrente Líquida dos municípios é limitada no atendimento da manutenção da máquina pública do município. Assim o problema de pesquisa central busca responder os seguintes questionamentos:

O município de Maceió está respeitando o percentual de controle de despesa com pessoal de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal?

Como se comportaram os gastos com pessoal da Prefeitura Municipal de Maceió nos períodos de prosperidade e de crise econômica?

1.3 Hipóteses

Decorrente do problema de pesquisa, algumas hipóteses nortearão o desenvolvimento da análise aqui proposta. São elas:

Hipótese 1 - Existem indícios de que o município de Maceió não está obedecendo ao limite prudencial imposto pela LRF, para a despesa com pessoal do poder executivo nos períodos analisados.

Hipótese 2 - O percentual dos gastos com pessoal tende a aumentar nos períodos de prosperidade e diminuir nos períodos de crise.

1.4 Objetivos

Foram definidos neste estudo os seguintes objetivos:

1.4.1 Geral

Analisar se os gastos com as despesas de pessoal do poder executivo do município de Maceió-AL estão obedecendo aos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal e o seu comportamento durante diferentes períodos econômicos.

1.4.2 Específicos:

São objetivos específicos deste projeto de pesquisa:

- Analisar o comportamento dos gastos com pessoal do município de Maceió durante o período de 10 anos.
- Entender como os gestores públicos da cidade de Maceió estão tomando decisões, para executar o controle orçamentário sem promover um déficit público na balança do Município.
- Identificar e analisar as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, estabelecidas pela LRF, para prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas.
- Evidenciar possíveis problemas que impeçam os gestores públicos de aplicar os recursos públicos com maior responsabilidade e com melhor formulação das políticas sociais

1.5 Justificativa

Este Trabalho de Conclusão de Curso - TCC, busca estudar e expor a importância da LRF para a gestão pública, no aspecto do cumprimento de controlar a despesa com pessoal, realizando uma execução orçamentária sem desvios, com transparência, e estabelecendo metas, limites e condições para a administração das receitas e despesas.

O interesse em aprofundar o conhecimento no tema escolhido, manifestando a oportunidade de acrescentar o aprendizado em assuntos voltados à contabilidade pública, foi resultado da escolha por este tipo de pesquisa. Embora seja um assunto muito abordado em artigos publicados e em trabalhos finais nos cursos de graduação e pós graduação, ainda existe certo desconhecimento na prática, sobre a importância da LRF na gestão pública e os gastos que são realizados em seu planejamento na esfera municipal de Alagoas.

Dessa forma, o presente TCC, também busca contribuir para a sociedade analisando como a contabilidade aplicada ao setor público, com o auxílio da Lei de Responsabilidade Fiscal, ajuda no controle das despesas, tendo o entendimento que essas despesas devem estar sempre sob controle, obedecendo às normas estabelecidas sobre elas, assim servindo de ferramenta gerencial para os gestores públicos tomarem suas decisões, além de mostrar a

população, por meio do princípio da transparência, como o dinheiro público está sendo aplicado.

1.6 Estrutura do Trabalho

O trabalho está organizado em cinco capítulos. A introdução - capítulo 1 - trata da definição do objeto de estudo e dos termos em que ele foi realizado.

A fundamentação está estruturada em duas partes do capítulo 2. A primeira parte contextualiza a gestão pública abordando princípios da administração pública, receita e despesa pública, enquanto a segunda parte focará nos principais aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal tais como: princípios, antecedentes históricos, composição e limite dos gastos com pessoal e receita corrente líquida. O capítulo 3 abordará os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa quanto aos objetivos, procedimentos e abordagem do problema. Com intuito de atender os objetivos propostos, busca-se por meio de uma pesquisa científica relatar o enquadramento metodológico utilizado no presente estudo.

O capítulo 4 está dedicado à coleta e análise dos dados coletados, posteriormente submetidos à análise para apresentação dos resultados obtidos nesse estudo monográfico. As considerações finais apresentadas no quinto e último capítulo deste TCC concluíram que as despesas com pessoal do executivo municipal de Maceió, estão atendendo aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Esse referencial será dividido em duas partes que fundamentam o tema objeto de estudo dessa pesquisa. O primeiro abordará os principais modelos de administração pública e a receita e despesa pública como elementos chaves da gestão pública e o segundo focará nos principais aspectos da LRF, destacando principalmente os limites de gastos com pessoal imposto pela referida Lei.

2.1 CONTEXTUALIZANDO A GESTÃO PÚBLICA

2.1.1 Modelos e Princípios da Administração Pública

A Administração Pública – a exemplo da Ciência Política, do Direito e da Economia –, mesmo que de modo subjacente, sempre fez parte da história e sempre contribuiu para o desenvolvimento, em maior ou menor escala, de todas as sociedades. No seu contexto específico, excetuando as funções do Estado Moderno, “a administração é a parte mais óbvia do governo; é o governo em ação; é o lado executivo e operativo mais visível do governo, e, naturalmente, tão antiga quanto o próprio governo” (WILSON, 1887, p. 198).

Para administração Pública, o principal objetivo é o bem comum da sociedade, tendo em seu conjunto a função de comandar, orientar, dirigir, juntamente com a subordinação, obedecer e a principal de todas, a de servir. A Administração Pública é caracterizada por Di Pietro (2005, p. 59-61) nos sentidos objetivo e subjetivo:

Em sentido objetivo, abrange as atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente às necessidades coletivas; corresponde à função administrativa, atribuída preferencialmente aos órgãos do Poder Executivo... podendo ser definida como atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob o regime jurídico de direito público, para consecução dos interesses coletivos.

2.1.1.1 Evolução dos Modelos de Administração

A Administração Pública, na história dos governos republicanos no Brasil, evoluiu por meio de três modelos de gestão, sendo eles o modelo Patrimonialista, o modelo Burocrático e o modelo Gerencial.

A Administração Patrimonialista “era caracterizada pelo nepotismo e pela corrupção (JUND, 2008, p.10). Os governantes administravam o patrimônio público como se fizesse parte de seus domínios próprios. Tinha como característica o desvio da relação

custo/benefício da sociedade para um grupo liderado pelo chefe do Poder Executivo, sendo esse grupo privilegiado e recebendo benefícios.

A Administração Burocrática surgiu sendo o modelo para combater o patrimonialismo. Seu principal objetivo era realizar a modernização administrativa. Teve como principal precursor, o filósofo Max Weber, que defendia a racionalidade em todas as organizações. Segundo Chiavenato (2003, p. 273), Weber tinha como maior preocupação a racionalidade entre os métodos e recursos utilizados pelas organizações burocráticas, para chegar à máxima eficiência e eficácia.

Para Jund (2008, p.12), a administração burocrática teve como principais características “o combate à corrupção e ao nepotismo patrimonialista; acesso ao serviço público por mérito; criação do concurso público; função orçamentária.

Diante da crise da Administração Burocrática, uma nova reforma na administração do Estado tornou-se indispensável. Surge então o modelo de Administração Gerencial. O Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967 é considerado a primeira tentativa de implementação da Administração Gerencial no Brasil, com o objetivo de superar a rigidez do Modelo Burocrático.

Jund (2008, p.12) fala sobre a crise que estava se instaurando e a necessidade de reforma no Estado:

A reforma do Estado, que se tornou tema central nos anos 90 em todo mundo, é uma resposta ao processo de globalização em curso, que reduziu a autonomia dos Estados de formular e implementar políticas, e principalmente a crise do Estado, que começa a delinear em quase todo o mundo nos anos 70, mas só assume plena definição nos anos 80. No Brasil, a reforma do Estado começou nesse momento, em meio a uma grande crise econômica, que chegou ao seu auge em 1990, com um episódio hiperinflacionário. A partir de então, a reforma do Estado se torna imperiosa.

A Administração Gerencial baseia-se em uma concepção de Estado e de sociedade democrática e plural, como um campo no qual os cidadãos defendem seus interesses e afirmam suas posições ideológicas. Ela também é definida como “Nova Administração Pública”, abarcou três configurações distintas dentro de um processo de evolução. Segundo Abrucio (1997, p. 12) as visões da Administração Gerencial foram denominadas de: Gerencialismo Puro, *Consumerism* e *Public Service orientation*.

2.1.2 Receita Pública

Baseado nos diferentes conceitos encontrados na literatura pode-se definir que a Receita Pública pode ser entendida como todo e qualquer ingresso efetivado aos cofres

públicos. O Manual de procedimentos (2004, p.14) esclarece que apenas os ingressos que a administração pública pode dispor e que não possui caráter devolutivo serão identificados como ingressos orçamentários.

Para embasar o entendimento, ressalta-se o conceito em sentido amplo para receita exposta no Manual Técnico de Orçamento – MTO – 2020 (2019, p.14), que a define como “ingressos de recursos financeiros nos cofres do Estado, que se desdobram em receitas orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos financeiros para o erário, e ingressos extraorçamentários, quando representam apenas entradas compensatórias”. No sentido restrito o MTO explica que apenas são públicas as receitas orçamentárias, ou seja, aquelas cuja arrecadação está prevista na Lei Orçamentária Anual - LOA.

Nesse contexto vale destacar que nem todo ingresso constitui receita pública, a exemplo da entrada de recursos financeiros provenientes de empréstimos, obrigatoriamente vai criar uma obrigação no passivo da entidade pública (Portal do Orçamento do Senado Federal, 2019).

Andrade (2010, p.51), define receita pública como:

Define-se como todo e qualquer recolhimento aos cofres públicos em dinheiro ou outro bem representativo de valor que o governo tem direito de arrecadar em virtude de leis, contratos, convênio e quaisquer outros títulos, de que seja oriundo de alguma finalidade específica, cuja arrecadação lhe pertença ou caso figure como depositário dos valores que ao lhe pertencam.

Para Jund (2008, p.154) ratificando o entendimento de Andrade – “Receita pública, portanto, consiste no conjunto de ingressos financeiros, com fontes e fatos geradores próprios e permanentes, originados da ação e de atributos inerentes à instituição, que, na qualidade de elemento novo, produz acréscimos patrimoniais, sem, contudo, gerar obrigações, reservas ou reivindicações de terceiros”.

O art. 11 da Lei Complementar 101/2000, ao regular o assunto sobre a estrutura dos recebimentos do Estado, estabelece que constituam requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação e, por outro lado, “é vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos.” (LEI COMPLEMENTAR Nº101, 2000).

Sobre a previsão da Receita Pública, o art. 12 da Lei Complementar 101/2000 dispõe que:

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas

de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

§ 1º Reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

§ 2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária.

§ 3º O Poder Executivo de cada ente colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo.

A definição de receita segundo a Teoria Contábil não converge com a definição para a Administração Pública, dado a finalidade e a forma de obtenção delas. Assim, para Sérgio Iudícibus (2004. p. 167) Receita é:

O valor monetário, em determinado período, da produção de bens e serviços da entidade, em sentido lato, para o mercado, no mesmo período, validado, mediata ou imediatamente, pelo mercado provocando acréscimo de patrimônio líquido e simultâneo acréscimo de ativo, sem necessariamente provocar, ao mesmo tempo, um decréscimo do ativo e do patrimônio líquido, caracterizado pela despesa.

2.1.2.1 Classificação da Receita Orçamentária

Os manuais de receita e despesa elaborados pela STN, o MTO, e a bibliografia publicada sobre o tema, trazem várias classificações para identificar a receita orçamentária. O MTO 2020(2019, p 15) expõe que as receitas orçamentárias são classificadas segundo os seguintes critérios:

1. natureza de receita;
2. indicador de resultado primário;
3. fonte/destinação de recursos; e
4. esfera orçamentária

Por ser essa a classificação utilizada por todos os entes públicos, consideremos que para elaboração desse estudo, vamos focar apenas na classificação da natureza que de acordo com o art. 11 da lei 4.320/64 compreende as categorias econômicas corrente e capital.

As receitas correntes são os recursos financeiros que regularmente ingressam nos cofres de estado (não são esporádicos) para financiar, a princípio, as despesas correntes (custeio da máquina pública, juros/encargos de dívida e transferências legais) (BEZERRA FILHO, 2006). São Receitas Correntes as receitas tributárias, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e diversas e, ainda, as transferências correntes. (SIVA, 2009).

São os recursos recebidos de pessoas de direito público ou privado, destinados aos gastos correntes ou de consumo, obtidos nas transações efetuadas pelas entidades da Administração Pública que não resultem em “sacrifício patrimonial”, ou seja, são recursos obtidos por meio das receitas efetivas, derivadas ou originárias. (JUND, 2008).

As receitas de capital são aquelas oriundas de operações de créditos, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital e outras receitas de capital. Conforme dispõe o art. 44, da Lei de Responsabilidade Fiscal, é vedado o uso de receita de capital para financiar despesas correntes, salvo as destinadas em Lei, aos regimes previdenciários gerais e próprios dos servidores públicos. De acordo com Silva (2009, p.229), receita de capital conceitua-se da seguinte maneira:

São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos da constituição de dívidas (Operações de Crédito), da conversão em espécie de bens (alienação de bens) e direitos (amortização de empréstimos concedidos); as transferências de capital, ou seja, as decorrentes de recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinadas a atender despesas classificáveis em despesas de capital.

Jund (2008, p.159) diz que as receitas de capital “consiste nas receitas destinadas à aplicação e cobertura das despesas com investimentos e decorrem de um fato permutativo, ou seja, são receitas por mutação patrimonial, exigem um “sacrifício patrimonial” para ser obtidas”.

Importante mencionar que as fases ou etapas percorridas pela receita orçamentária, desde o momento da sua estimativa na LOA até o momento em que há a efetiva entrada desses recursos nos cofres públicos, seguem o modelo orçamentário adotado no país e estão dispostas nos artigos 51 a 57 da Lei 4.320/64 da seguinte forma:

2.1.3 Despesa Pública

São saídas dos cofres públicos, por meio de benfeitorias prestadas à sociedade pertencente ao órgão público. Segundo Jund (2008, p.201) entende-se por despesa pública:

O conjunto de dispêndios do Estado ou de outra pessoa de direito público a qualquer título, a fim de saldar gastos fixados na lei do orçamento ou em lei especial, visando a realização e ao funcionamento dos serviços públicos...Em outras palavras, as despesas públicas formam o complexo da distribuição e emprego das receitas para custeio e investimento em diferentes setores da administração governamental.

Constituem despesas do Estado aquelas que a constituição, leis ordinárias e decretos do Poder Executivo, bem como as decorrentes de contratos, determinam fiquem a cargo do

Governo, seja para saldar os compromissos da dívida pública, consolidada ou flutuante, seja para atender às necessidades dos serviços criados no interesse e em benefício da população.

O fato gerador da despesa pública é continuado, isto é, representado por situação que se mantém no tempo e que é mensurada em cortes temporais. O fato gerador continuado não busca computar fatos isolados ocorridos ao longo do tempo, para agregá-los num todo idealmente orgânico. Este entendimento está em consonância com o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere “às despesas obrigatórias de caráter continuado”. (Brasil, 2000).

Sendo assim, a despesa pública requer saídas de recursos financeiros dos cofres públicos, que visam à manutenção e o funcionamento, para atender as necessidades da sociedade. Mesmo a Lei 4.320/64, não fazendo referência aos dispêndios extra orçamentários, sabe-se que qualquer gasto que não tenha sido previsto na LOA ou através da abertura de créditos adicionais (extra orçamentário), deve ser liquidado através de ingressos extra orçamentários.

Nesse contexto destaca-se que o MCASP-8ª Edição (2018) tipifica os dispêndios em orçamentários e extraorçamentários. Despesas orçamentárias são autorizações de gastos previstas na LOA, enquanto as despesas extra orçamentária são gastos que não consta na lei orçamentária anual, compreendendo determinadas saídas de numerários decorrentes de depósitos, pagamentos de restos a pagar, resgate de operações de crédito por antecipação de receita e recursos transitórios. (MCASP, 2018).

A despesa extraorçamentária não depende de autorização legislativa, uma vez que tais recebimentos correspondem à restituição ou entrega de valores que o ente público recebeu como caução, depósito, entre outros. A entrada desta receita no órgão público, já gera uma obrigação a pagar no passivo. (ANDRADE, 2002, p. 95).

Também se consideram despesas extraorçamentárias aquelas referentes à baixa de operações de créditos denominadas Antecipação de Receita Orçamentária, da qual se origina a sigla ARO, efetuada em prazo inferior a 12 meses. De acordo com o art. 38 da Lei Complementar nº101, as operações de ARO ocorrem no período entre 10 de janeiro e 10 de dezembro de cada ano. (Brasil, 2000).

2.1.3.1 Classificação da Despesa Orçamentária

A despesa orçamentária tem como objetivo movimentar a receita orçamentária, e devolver para sociedade os impostos como benefício. Segundo Andrade (2002, p. 75), compreende-se despesa orçamentária:

Constitui-se de toda saída de recursos ou de todo pagamento efetuado, a qualquer título, pelos agentes pagadores para saldar gastos fixados na Lei do Orçamento ou em lei especial e destinados à execução dos serviços públicos, entre eles custeio e investimentos, além dos aumentos patrimoniais, pagamentos de dívidas, devolução de importâncias recebidas a título de caução, depósitos e consignações.

Bezerra Filho (2006, p.80), define despesas orçamentárias como o “conjunto dos gastos públicos autorizados por intermédio do orçamento ou de créditos adicionais, devendo evidenciar a política econômico-financeira e o programa do Governo, destinado a satisfazer as necessidades da comunidade”.

Dessa maneira, pode-se concluir que toda despesa orçamentária deve estar descrita na Lei Orçamentária Anual – LOA. A despesa orçamentária é aquela de acontece em decorrência de Lei Orçamentária Anual, e nesta deve estar estipulado os gastos até o nível do elemento de despesa de acordo com a Lei nº 4.320/64, art. 15. Cabe ressaltar que o orçamento comporta todas as despesas da administração direta e indireta, e todos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. (SCHNEIDER e MIGUEL, 2013).

Baseada no texto da lei 4.320/64, o manual de contabilidade aplicado ao setor público (2018) define que as despesas orçamentárias obedecem à seguinte classificação: institucional, funcional, estrutura programática e por natureza. A classificação da despesa por natureza desdobra-se segundo o artigo 3º da Portaria interministerial nº 163/2001 de 04 de maio de 2001 em: I - categoria econômica; II - grupo de natureza da despesa; III - elemento de despesa.

Para realização deste trabalho focaremos apenas na classificação da despesa orçamentária por categoria econômica, que segundo o manual de contabilidade aplicado ao setor público (2018), classifica as categorias da despesa em corrente e capital:

- Despesas Correntes – Identificada com o dígito 3 essa categoria contempla todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.
- Despesas de Capital – Identificada com o dígito 4, as despesas de capital compreendem todas aquelas despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

2.2 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LRF

Com a aprovação da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o governo brasileiro não busca apenas uma forma organizada de administração pública, mas por meio da transparência, eficiência, responsabilidade, busca alinhar-se aos rumos da realidade do mundo globalizado. (LEIRIA, 2005).

Com o objetivo de introduzir na administração pública “a responsabilidade na gestão fiscal”, criou-se a Lei Complementar nº 101/2000, comumente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, buscando com isso um equilíbrio nas contas públicas. Segundo Nascimento (2006, p. 176), “A LRF não substitui nem revoga a Lei 4.320/64, que normatiza as finanças públicas no País há mais de 40 anos [...]” A LRF busca no seu sentido amplo trazer credibilidade para a gestão pública,

Isto tudo significa apenas uma coisa: credibilidade. Este é o produto básico que trafega nas relações entre os Estados. A ordem almejada pela lei é clara no sentido de construir o Estado com vigas e pilares sólidos em termos de organização, o que só se dará através das administrações responsáveis e transparentes. Responsável no sentido de eficiência, pois para ser eficiente é preciso ser responsável. Também há de se ter transparência, no sentido não apenas de visualização, mas sobretudo de competência. (LEIRIA, 2005, p. 31).

A LRF aborda pontos importantes na gestão pública como o controle de gastos, o endividamento e os gastos com pessoal, entre outros. Nesse contexto, observa-se que a LRF veio regulamentar e responsabilizar os gestores públicos. Embora o Brasil já possua várias leis e regulamentos voltados à responsabilidade fiscal, a LRF busca uma amplitude maior e mais específica sobre as ações e planejamentos dos gestores públicos. O planejamento se dá pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA), estas definem as necessidades dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e do Ministério Público, por meio de planos e metas busca-se determinar a proporção, qual será gasta para despesa com pessoal, e as demais para a vida financeira destes Poderes. (LEIRIA, 2005).

Quanto aos gastos com pessoal, a LRF veio tratar nos seus art. 18 a 23, sobre despesa com pessoal e seu controle, pode-se dizer a Lei de Responsabilidade Fiscal, veio trazer maiores aprofundamentos sobre o assunto do que a “Lei Camata I” e a “Lei Camata II” já haviam tratado em seus artigos, porém não com tanto rigor sobre o assunto que a LRF veio tratar. (LEIRIA, 2005).

2.2.1 Princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal, busca estabelecer normas e regras voltadas para a gestão responsável, com isso, segundo o § 1º, art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000:

§ 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 receitas e despesas [...].

O primeiro princípio da Lei de Responsabilidade Fiscal, é o Planejamento, ou seja, planejar pode-se dizer que são ações planejadas, por meio de leis orçamentárias, as quais determinam todo plano de governo de uma gestão responsável, para se atender a LRF o grupo gestor precisa elaborar o PPA – Plano Plurianual, a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e a LOA – Lei Orçamentária anual. (LEIRIA, 2005).

O segundo princípio da Lei de Responsabilidade Fiscal é o da Transparência, ou seja, deve-se haver transparência (publicação) da gestão fiscal, de todos seus atos praticados, em meios de comunicação de fácil acesso da população, para que a mesma possa acompanhar a execução do planejamento, sendo ainda, possível a participação da sociedade em audiências públicas, podendo participar das decisões de governo. (LEIRIA, 2005).

Sendo assim, o terceiro princípio da Lei de Responsabilidade Fiscal, é o Equilíbrio nas Contas Públicas, onde este busca obedecer ao que foi estabelecido nas Leis Orçamentárias, buscando sempre o melhor resultado entre as receitas e despesas, pode-se dizer que este princípio assemelha-se ao princípio da eficiência, pois o mesmo buscará sempre o melhor resultado para a entidade. (LEIRIA, 2005).

2.2.2 Despesas com Pessoal - LRF

2.2.2.1. Antecedentes Histórico - Constitucional

A preocupação com o controle das despesas com pessoal não é uma inovação trazida pela Constituição de 1988 ou pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A Constituição Federal de 1926 estabelecia, no parágrafo 24 do art. 34, a competência privativa do Congresso Nacional para “criar e suprimir empregos públicos federais, inclusive os das Secretarias das Câmaras e dos Tribunais, fixar-lhes as atribuições, estipular-lhes os vencimentos”.

Com isso, buscava o Constituinte vedar ao governante dispor livremente sobre cargos públicos, o que, contudo, não evitou o uso clientelista da máquina pública na 1ª República.

A Constituição de 1934 manteve a competência privativa do Congresso Nacional para criar e extinguir empregos públicos e estipular seus vencimentos, sempre por lei especial. Ademais foi introduzido o Título VII – Dos Funcionários Públicos, definindo seus direitos e prerrogativas, dentre eles a estabilidade após dez anos de efetivo exercício. Com a redemocratização do País, foi promulgada a Constituição de 1946, ampliando os direitos e sem maiores preocupações com o controle dos gastos com pessoal. O art. 188 da Constituição de 1946 esclarecia que os funcionários públicos efetivos passaram a ter estabilidade após dois anos de exercício, quando nomeados por concurso, e após cinco anos, quando nomeados sem concurso. (Brasil, 1946).

A Carta Magna de 1967 buscava um maior controle dos gastos públicos, em resposta ao descontrole orçamentário que caracterizou os governos populistas do início dos anos 1960. O princípio do equilíbrio orçamentário foi explicitamente estabelecido no seu art. 66: “o montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período”. Ademais, estabeleceu, pela primeira vez, um limite para as despesas com pessoal como proporção da receita orçamentária. O art. 66, § 4º, da Constituição de 1967, dispunha que “A despesa de pessoal da União, Estados ou Municípios não poderá exceder de cinquenta por cento das respectivas receitas correntes”. (Brasil, 1967).

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, previu em seu art. 64 que “Lei complementar estabelecerá os limites para as despesas de pessoal da União, dos Estados e dos Municípios”. Esse dispositivo demonstra a preocupação do governo com o equilíbrio orçamentário e com o controle das despesas, embora, por não ter sido regulamentado, não teve aplicabilidade. Em relação aos funcionários públicos, a nomeação para cargo efetivo passou a exigir prévia aprovação em concurso público e de acordo o art. 97 da Constituição de 1967 ficou “vedada à acumulação remunerada de cargos.” (Brasil, 1967).

Em relação às despesas com pessoal, a Constituição estabeleceu restrições como à exigência de concurso público para investidura em cargo ou emprego público, a vedação à vinculação ou equiparação de remunerações e a previsão de tetos para a remuneração na administração pública. O art. 169 da Constituição estatui também a previsão de limites para a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos estados e dos municípios, nos termos de lei complementar. Enquanto essa lei não fosse promulgada, valeria a regra constante do art. 38 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que previa “até a promulgação da lei complementar referida no art. 169, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios

não poderão despender com pessoal mais do que sessenta e cinco por cento do valor da das respectivas receitas correntes.” (Brasil, 1988).

A necessidade de efetivo controle das despesas com pessoal, no entanto, só passaria a ser imperiosa após a implementação do Plano Real em 1994. Até então, a alta taxa de inflação permitia que o setor público ajustasse suas contas com relativa facilidade. Isso era possível porque o valor real das despesas sofria o efeito da erosão inflacionária e, assim, o governo podia controlar seus gastos adiando reajustes ou postergando o efetivo pagamento. Por outro lado, a indexação dos tributos permitia o crescimento real das receitas. Cessados os efeitos da inflação, tornou-se imprescindível o controle das despesas nominais por meio das reformas constitucionais e da legislação infraconstitucional.

O art. 169 da CF seria regulamentado, em 1995, pela Lei Camata I. O limite para as despesas com pessoal da União, dos estados e dos municípios foi estabelecido em 60% de suas respectivas receitas correntes líquidas, ou seja, suas receitas correntes deduzidas as transferências para outros entes federados. Ademais, essa lei estabeleceu pela primeira vez regra de ajuste em caso de descumprimento dos limites, vedando reajustes ou adequações de remuneração até que a situação se regularizasse.

A necessidade de aprofundar o ajuste fiscal, no entanto, viria apenas em função das crises financeiras de 1997, no Sudeste Asiático, e de 1998 na Rússia. Nesse contexto, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que introduziu profundas mudanças constitucionais na previdência social e na administração pública. O art. 169 da CF foi alterado para prever que os limites para as despesas com pessoal contariam com mecanismos de *enforcement* de ajustamento. A Legislação Consolidada do Servidor Público (2008, p.38) esclarece que o art. 169 passou a vogar com os devidos estabelecimentos: suspensão de todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos entes que não observassem os limites; redução em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; exoneração de servidores não estáveis; e perda de cargo de servidores estáveis.

O art. 169 da CF, com a redação dada pela EC nº 19, de 1998, seria regulamentado pela Lei Camata II em 1999. As principais mudanças em relação à Lei Camata I foram: a redução do limite global da União para 50%, a definição mais precisa dos conceitos e a imposição de sanções amplas, em especial as introduzidas pela EC nº 19, de 1998.

Os mecanismos de *enforcement* da lei mencionada anteriormente, como à suspensão dos repasses federais e estaduais e a vedação à concessão de garantia da União e à contratação de operação de crédito, permitiram pela primeira vez uma regra fiscal coordenada para todos os entes da Federação. Essa é a principal característica trazida pela lei, já que a legislação

anterior carecia de instrumentos para tornar efetiva a aplicação dos limites. A Lei Camata II foi revogada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que incorporou dispositivos semelhantes para limitar as despesas com pessoal.

2.2.2.2. Composição dos Gastos com Pessoal Segundo a LRF

Segundo Nascimento (2006) enquanto os tributos são de maior peso na receita pública, os gastos com pessoal é a despesa com maior representatividade nas despesas públicas, entre os anos de 1996 e 2000, o Estado brasileiro gastou em média de 67% da receita líquida com folha de pagamento de pessoal. Se os gastos com pessoal atingirem os 70%, significa que sobraria apenas 30% da receita líquida para suprimento de toda a máquina pública. Sem o estabelecimento de limites para os gastos com pessoal, estes continuariam em crescimento, e acabariam cada vez mais elevados.

A LRF acabou por regulamentar as Despesas com Pessoal, impondo limites extremamente rígidos, e trouxe tratamento minucioso quanto ao retorno aos limites, quando estes foram alcançados e ultrapassados, acabando por regulamentar o art. 169 da Constituição Federal de 1988. O legislador buscou com isso, pôr um freio no permanente e contínuo aumento com despesas de pessoal, principalmente nos casos dos municípios, que despediam um valor bastante elevado para este gasto, se comparado com a capacidade arrecadatória, trazendo prejuízos para a sociedade que representavam, prejudicando as despesas básicas como saúde, educação, transporte, enfim prestação de serviços públicos em geral. (BRUNO, 2008).

Desta forma, a LRF impôs um freio nos gastos com pessoal, regulamentando a Constituição Federal, com intuito de trazer sobras de receitas para retornar à população como meio de serviços públicos em geral. Segundo o art. 18, da Lei Complementar nº 101/2000:

Art. 18. Para efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros do 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.

Despesas com pessoal total são: ativos, inativos, pensionistas, e mandatos eletivos, bem como os cargos, funções ou empregos, civis militares e de membros do poder. Para base de Cálculo incluem-se nestes os vencimentos, vantagens fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, adicionais e gratificações, horas extras e

vantagens pessoais de qualquer natureza, encargos sociais, contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. Entende-se por funcionários ativos, aqueles que estão em efetivo exercício da função, por inativos os aposentados, servidor em disponibilidade e o militar reformado, pensionista os que estão em dependência de servidor falecido, e os mandatos eletivos são em decorrência de eleição pela sociedade (LEIRIA, 2005).

Existe outro fator em discussão, porém já decidido, os contratos de terceirização que substituem servidores, por pessoas que não fazem parte do quadro de pessoal permanente, estes devem ser incluídos no cálculo de despesas com pessoal, sendo classificadas em “Outras Despesas com Pessoal decorrentes do Contrato de Terceirização”. (CRUZ et al., 2012).

De acordo com Bruno (2008), não existem possibilidades de controlar e restringir as despesas com pessoal sem impor limites às mesmas, sendo assim a LRF dispôs importantes regras limitadoras a estes gastos, em defesa do contribuinte, que decorrente de pagamento de impostos contribui com a receita pública.

O § 1º, art. 19, da Lei Complementar nº 101/2000, dispõe sobre despesas de pessoal, que não serão computadas como gastos com pessoal:

§ 1º [...]

(a) a indenização por demissão de servidores ou empregados;

(b) incentivos à demissão voluntária;

(c) as despesas derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;

(d) as despesas decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

(e) [...]

(f) os gastos com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeados por recursos provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados, da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição, e das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

Explica (2005), que o inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição, refere-se às reuniões extraordinárias, no caso dos municípios às Assembléias Legislativas e as das Câmaras Municipais, há de se cumprir o que estatuído foi em Leis Orgânicas Municipais. Ressalta ainda o autor que no § 2º do art. 19 que as despesas decorrentes de sentenças judiciais devem-se ser incluídas nos respectivos limitadores dos órgãos de poderes, no caso de funcionário alocado no poder Legislativo, é nesse percentual que a LRF determina que se aplique o percentual estabelecido.

2.2.2.3. Limites de Gastos com Pessoal - LRF

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabeleceu normas gerais de finanças públicas, voltadas para o controle da despesa, do resultado fiscal e do endividamento. Em

relação às despesas, a LRF trouxe dispositivos para restringir a geração da despesa (arts. 15 e 16) e, em especial, a despesa obrigatória de caráter continuado (art. 17), entendida como a derivada de norma que fixe para o ente a obrigação de sua execução por um período superior a dois exercícios. As principais restrições são observadas no art. 16 da LC N°101 que diz sobre a necessidade de “estimativa do impacto orçamentário-financeiro, no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes”, e no seu art. 17 onde “o ato será acompanhado da comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas.” (Brasil, 2000).

A LRF produziu dispositivos no sentido de regular as despesas com pessoal em relação à receita corrente líquida, determinado os limites para a União, Estados e Municípios. Convém investigar o objetivo do legislador ao determinar e impor esses limites. Uma razão para esses limites é que a despesa com pessoal é um dos principais itens da despesa do setor público no Brasil e o seu descontrole pode ter consequências nefastas à administração pública. Um ente federado compromete a maior parte de sua receita disponível com pessoal, como foi comum para muitos Estados e municípios na década de 1980, implicando no comprometimento das políticas públicas, dada a insuficiência de recursos para os programas do governo. Outro problema decorrente da despesa com pessoal é a sua rigidez, em virtude da estabilidade decorrente do cargo assumido 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.

A fixação dos limites para as despesas com pessoal estabelecidos na LRF partiu da análise das contas públicas durante a década de 1990. Conforme analisa NASCIMENTO (2003), constatou-se que existem algumas despesas que poderiam ser tratadas como despesas constantes dentro do setor público: o custeio da máquina pública, o serviço da dívida e os investimentos públicos.

No primeiro caso, temos as despesas com bens e serviços necessários para o funcionamento da administração pública, tais como contas de água e luz, material de consumo e serviços terceirizados. No segundo, temos o pagamento de juros e amortizações da dívida referente a títulos emitidos ou contratos assinados pelo ente. Esses pagamentos são despesas obrigatórias e, ademais, imprescindíveis para o ente manter seu crédito junto ao setor privado. No terceiro, temos as despesas com obras e instalações que permitem ao setor público aumentar sua capacidade de prestar serviços, tais como construir e equipar escolas, postos de saúde, rodovias etc.

Conforme o art. 19, da Lei Complementar nº 101/2000, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida conforme quadro abaixo:

Quadro 1. Limites Máximos de Gastos com Pessoal-LRF

Poderes	UNIÃO %	ESTADOS%	MUNICÍPIOS %
Executivo	40,9	49	54
Judiciário	6	6	6 (Incluindo os TCM quando houver)
Legislativo	2,5 (Incluindo TCU)	3,0 (Incluindo TCE)	
Ministério Público	0,6	2	
TOTAL	50	60	60

Fonte: LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

2.2.2.4 Receita Corrente Líquida

Em razão da LRF, definir a Receita Corrente Líquida como parâmetro para definir o total de gastos com pessoal nas três esferas de poder e no Ministério Público, se faz necessário explicar o que é receita corrente líquida e como essa modalidade de receita criada pela LRF, será utilizada para calcular os limites dos referidos gastos correntes.

Receita corrente líquida, segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais publicado em 2014, da Secretaria do Tesouro Nacional, é o somatório das receitas correntes do ente da Federação, deduzindo a contribuição dos servidores para a Previdência, mais as receitas provenientes da compensação financeira entre diversos regimes de previdência, e a parcela destinada ao FUNDEB.

A Receita Corrente Líquida (RCL) tem por objetivo estabelecer parâmetro para limitar as despesas de pessoal e o endividamento público, principais causas dos desequilíbrios orçamentários por ações ou omissões de governantes irresponsáveis que não limitavam seus gastos aos seus recursos, passando a folha de pagamento e a dívida para o próximo governante sem recursos suficientes para pagá-las e sem penalidades por seus atos. (CASTRO, 2013, p. 287)

Dessa maneira, Castro (2013) informa que a RCL tem como principal função o controle da dívida pública, e de gastos com pessoal, trazendo assim responsabilidades para os governantes, incumbindo os mesmos pelas responsabilidades deixadas por estas dívidas. A Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal, traz o conceito de RCL, que tem como objetivo evitar interpretações diferenciadas.

Segundo inciso IV, do art. 2º, da Lei Complementar nº 101/2000 tem-se que a RCL:

IV – Receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também corrente, deduzidos:

c) Na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para custeio do seu sistema previdenciário e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º. Do art. 201 da Constituição.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

Schneider e Miguel (2013) esclarecem que a receita corrente pode-se dizer que serve para manutenção da sociedade, esta receita é originária da arrecadação de tributos e contribuições, da exploração do patrimônio público, e de serviços, e quando o órgão recebe recursos da União ou Estado.

O quadro 2, abaixo, apresenta o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, deduzidos na União, nos Estados e Municípios, onde serão contadas no cálculo os valores pagos e recebidos resultantes da Lei Complementar N°87/1996. De acordo o §3º, do art. 2º da LRF “a receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluindo as duplicidades.” (Brasil, 2000).

Quadro 2. Receita Corrente Líquida

Soma das Receitas Correntes	Deduções		
	União	Estados	Municípios
<ul style="list-style-type: none"> ● Tributárias ● Contribuições ● Patrimonial ● Agropecuária ● Industrial ● Serviços ● Transferência Correntes ● Outras Receitas Correntes 	<ul style="list-style-type: none"> ● Transf. Constituci. e Legais ● Contrib. de Empreg. e Trab. p/ Seg. Soc. ● Contribuição Plano Seg. do Servidor (Servidor e Patronal) ● Contrib. p/ Custeio de Pensões Militares ● Compensações Financ. entre Regimes de Prev. ● Contribuição PIS PASEP 	<ul style="list-style-type: none"> ● Transferências Constitucionais ● Contribuição Plano Seg. do Servidor (Servidor e Patronal) ● Compensações Financ. entre Regimes de Prev. ● Dedução da Receita para Formação do FUNDEB 	<ul style="list-style-type: none"> ● Contribuição Plano Seg. do Servidor (Servidor e Patronal) ● Compensações Financ.entre Regimes de Prev. ● Dedução da Receita para Formação do FUNDEB

Fonte: Artigo 2º, IV da LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal.

Segundo Pazzaglini Filho (2001) a Receita Corrente Líquida serve como base para cálculo de todas as despesas dentro da LRF, o aumento desta, considera-se que o ente público pode aumentar as despesas públicas. A RCL é o somatório de todas as arrecadações durante o ano, ou seja, a RCL do mês corrente acrescentada da RCL dos últimos 11 meses.

3 ABORDAGEM METODOLÓGICA

Com intuito de atender os objetivos propostos, busca-se por meio de uma pesquisa científica relatar o enquadramento metodológico utilizado no presente estudo. Sendo assim, abordam-se neste capítulo os procedimentos metodológicos utilizados como meio para alcançar o objetivo geral deste estudo.

3.1 Enquadramento Metodológico

Quanto aos objetivos, para realização deste trabalho, foram utilizados métodos e procedimentos para buscar descrever os arts. 19 a 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, neste estudo abordam-se uma pesquisa descritiva,

Nesse tipo de pesquisa, os fatos são observados, registrados, analisados, classificados e interpretados, sem que o pesquisador interfira neles. Isto significa que os fenômenos do mundo físico e humano são estudados, mas não manipulados pelo pesquisador. Incluem-se entre as pesquisas descritivas a maioria das desenvolvidas nas Ciências Humanas e Sociais; as pesquisas de opinião, as mercadológicas, os levantamentos pelo pesquisador. (ANDRADE, 2001, p. 124).

Desta forma, o presente estudo, descreve a Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto aos gastos com pessoal, descrevendo a apuração da Receita Corrente Líquida em relação aos gastos com pessoal, relata também a Constituição Federal, a qual antecedeu a LRF criada no ano de 2000, que tem como principal objetivo estabelecer normas e diretrizes a serem seguidas pelos entes públicos, da Administração Pública direta e indireta.

Quanto aos procedimentos utilizados, este trabalho utiliza-se de pesquisa bibliográfica, que, de acordo com Martins e Lintz (2007, p. 15), “procura explicar e discutir um tema ou um problema com base em referências teóricas publicadas em livros, revistas, periódicos [...]”. Desta forma, a pesquisa bibliográfica busca fundamentação teórica para um problema comum encontrado na prefeitura de Maceió. Realiza-se um estudo dos gastos com pessoal dentro da Receita Corrente Líquida no município de Maceió, no qual neste caso, enquadra-se num estudo de determinado problema comum em órgãos públicos, dentro da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Juntamente com a pesquisa bibliográfica, fez-se necessário uma pesquisa documental nos demonstrativos contábeis publicados pela prefeitura de Maceió, segundo Gurgacz e Nascimento (2007, p. 30), “quando a pesquisa consiste em análise de documentos, também chamados de fonte primária, como por exemplo, um relatório de administração, uma ata de reunião [...]”. Sendo assim, utilizaram-se os demonstrativos apresentados pela prefeitura

desde o ano-exercício 2011 até o ano-exercício de 2020, buscando em cima destes, realizar uma análise do comportamento das despesas com pessoal, em relação à RCL apurada, respectivamente nos seus períodos.

No estudo de caso desse TCC, verifica-se a aplicação e obediência aos arts. 19 à 23, da Lei de Responsabilidade Fiscal, pela Prefeitura Municipal de Maceió, através dos demonstrativos publicados visando compreender detalhadamente os resultados apresentados pelas mesmas.

No que se refere a abordagem do problema pode-se dizer que a pesquisa é qualitativa e quantitativa. Encontra-se como qualitativa quando se estuda e conceitua-se a Lei de Responsabilidade Fiscal, cálculo da Receita Corrente Líquida, e Gastos com pessoal, trazendo assim conceitos, segundo Sampieri, Collado e Lucio (2013, p. 33), “é um processo mais circular no qual a sequência nem sempre é a mesma, ela varia de acordo com cada estudo específico[...]”. Sendo assim, enquadra-se como qualitativa por trazer estudos sobre o problema pesquisado e quantitativa ao utilizar informações de fatos, como números absolutos e percentuais.

3.2 Procedimentos de Coleta e Análise de Dados

O campo de abrangência e o objeto de estudo dessa pesquisa foram os dados da despesa com pessoal coletados durante os anos de 2011 a 2020 na Prefeitura do Município de Maceió, capital do Estado de Alagoas. O objetivo principal do estudo é analisar se as despesas com pessoal vem atendendo aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto a sua evolução durante períodos de crise financeira e de prosperidade econômica.

4 ANÁLISE E RESULTADO DOS DADOS

Com intuito de analisar e identificar a Receita Corrente Líquida, e se as despesas com pessoal atendem aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, no Município de Maceió - AL, foram obtidos dados já publicados, e coletados no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - SICONFI.

Após coleta dos dados, parte-se para análise dos relatórios, identificando-os por intermédio de tabelas e relatórios. Procede-se então à análise dos dados coletados para verificar se os critérios estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto à receita e à despesa com pessoal, nos exercícios de 2011 a 2020, no município de Maceió – AL, estão sendo cumpridos, além de seu comportamento.

4.1 Caracterização do Município

Antes de sua fundação, em 1609, morava em Pajuçara Manoel Antônio Duro que havia recebido uma sesmaria de Diogo Soares, alcaide-mor de Santa Maria Madalena. As terras foram transferidas depois para outros donos e em 1673 o rei de Portugal determinou ao Visconde de Barbacena a construção de um forte no porto de Jaraguá para evitar o comércio ilegal do pau-brasil. O povoado tinha uma capelinha em homenagem a Nossa Senhora dos Prazeres construída onde hoje está a igreja matriz, na Praça Dom Pedro II. O desenvolvimento do povoado foi impulsionado pelo porto de Jaraguá sendo desmembrado da Vila das Alagoas em 05 de dezembro de 1815, quando D. João VI assinou o alvará régio. Em 9 de dezembro de 1839, deu-se a elevação à condição de cidade, principalmente por causa do desenvolvimento advindo da operação do porto de Jaraguá, um porto natural que facilitava o atracamento de embarcações, por onde eram exportados açúcar, tabaco, coco e especiarias.

Maceió é um município litorâneo, O setor primário da economia encontra-se apoiado na monocultura da cana-de-açúcar e ocupa quase toda área rural do município. Não obstante, a capital alagoana destaca-se, no Estado, como principal centro industrial, notadamente nos setores químico, alimentício, metalúrgico e de plásticos. A cidade conta com mais de 1 280 estabelecimentos industriais e um pólo cloro químico, que abriga a maior empresa instalada no estado, a Braskem. Outro ponto forte na economia do município é o turismo. Maceió possui um grande potencial de atrair turistas devido às suas belezas naturais e grande diversidade cultural. Segundo dados do IBGE (estimativa de julho de 2018), o município de Maceió possui 1.012.382 habitantes e ocupa uma área de 509,909km². O PIB per capita do

ano de 2016 foi de R\$ 20.853,41 e o Índice de Desenvolvimento Humano de 0,721. (FONTE: IBGE, 2018).

4.2 Análise dos Dados Coletados

Os dados coletados foram com base no que foi publicado pela entidade no Portal de Transparência da Prefeitura de Maceió como o Demonstrativo da Receita Corrente Líquida, o Demonstrativo de Gastos com Pessoal. O período estabelecido para pesquisa foram os anos de 2011 a 2020, conforme apresenta-se na tabela 1.

Tabela 01: Receitas Correntes Líquidas e Despesas Totais com Pessoal – 2011 a 2020

ANO	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)	DESPESA TOTAL COM PESSOAL (DTP)
2011	R\$ 1.245.571.916,48	R\$ 526.763.775,80
2012	R\$ 1.332.599.135,57	R\$ 638.264.160,09
2013	R\$ 1.396.585.792,48	R\$ 710.618.702,53
2014	R\$ 1.621.351.562,69	R\$ 829.264.111,57
2015	R\$ 1.657.222.600,84	R\$ 843.356.931,55
2016	R\$ 1.806.376.021,68	R\$ 892.306.857,28
2017	R\$ 1.912.965.758,42	R\$ 917.643.466,19
2018	R\$ 2.034.749.007,41	R\$ 921.461.218,84
2019	R\$ 2.234.163.399,14	R\$ 1.077.707.392,06
2020	R\$ 2.728.839.104,86	R\$ 1.211.385.310,67

Fonte: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - SICONFI

Conforme pode-se observar, durante todos os períodos analisados, tanto a Receita Corrente Líquida quanto as Despesas Totais com Pessoal possuíram um aumento anual em seus números absolutos durante todo o período, mesmo atravessando períodos distintos economicamente. Porém, esses dados são dados brutos, extraídos diretamente de relatórios do próprio sistema, não considerando a inflação.

Diante disso, existe a necessidade de realizar o ajuste dos dados extraídos desses relatórios com os índices econômicos que medem a inflação. Neste trabalho iremos utilizar o IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo até o período de 2020, que é o período mais recente que temos acesso aos relatórios. Segue a tabela 2:

Tabela 02: Receitas Correntes Líquidas e Despesas Totais com Pessoal Atualizadas Pelo IPCA – 2011 a 2020

ANO	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)	DESPESA TOTAL COM PESSOAL (DTP)
2011	R\$ 2.045.041.570,49	R\$ 864.866.817,47
2012	R\$ 2.073.195.627,11	R\$ 992.981.632,90
2013	R\$ 2.054.129.646,06	R\$ 1.045.193.894,84
2014	R\$ 2.238.008.965,32	R\$ 1.144.662.612,98
2015	R\$ 2.070.602.939,26	R\$ 1.053.725.275,30
2016	R\$ 2.109.557.024,13	R\$ 1.042.071.072,61
2017	R\$ 2.173.105.974,05	R\$ 1.042.431.883,40
2018	R\$ 2.221.567.999,43	R\$ 1.006.064.506,75
2019	R\$ 2.361.941.703,74	R\$ 1.139.344.613,16
2020	R\$ 2.728.839.104,86	R\$ 1.211.385.310,67

Fonte: Dados próprio, 2021

Atualizando os dados obtidos pelo SICONFI pelo IPCA é possível ver com mais clareza os impactos das crises econômicas nas contas públicas. Os períodos em que a economia cresceu foram de 2011 a 2014, após isso, devido a uma crise política e econômica, em 2015 o município testemunhou uma queda considerável na sua arrecadação, recuperando suas perdas de arrecadação a partir de 2019.

Por outro lado, é possível notar uma tendência de aumento nos gastos com pessoal em períodos de prosperidade, onde com a abundância de recursos, os gestores tendem a aumentar os gastos públicos, sejam com investimentos patrimoniais, ou até mesmo com a contratação de novos funcionários públicos, aumentando assim, o endividamento público.

Em contrapartida, nos períodos de recessão, devido à necessidade de gerir melhor os recursos escassos ou sob a possibilidade de incorrer crime contra a LRF, os gestores reduzem os funcionários públicos, geralmente através dos cargos de confiança, não disponibilizando reajustes de salários para os servidores ou outras medidas que contenham o crescimento da dívida pública.

Porém, esses dados tratados com seus números absolutos, sem a aplicação dos índices não oferecem tantas informações para o usuário, como no caso dos cumprimentos dos limites legais, prudenciais ou de alerta. Ou até mesmo o percentual da dívida com pessoal em relação

à receita corrente líquida. Essas informações são fundamentais para a análise desse estudo, visto que além de impactarem nas contas públicas e na observância da Lei De Responsabilidade Fiscal, também resultam numa melhor gestão pública, como pode-se observar na tabela 3 e no gráfico 1:

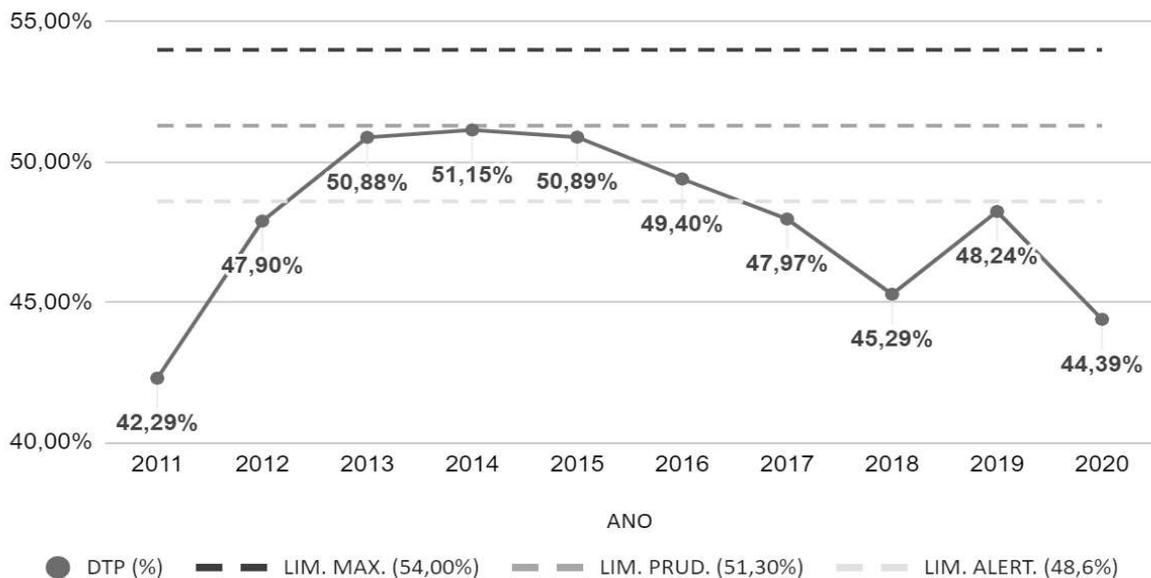
Tabela 03: Percentuais e Limites da Despesa Total sobre as Receitas Correntes Líquidas – 2011 a 2020

ANO	RCL	DTP	DTP (%)	LIM. MAX.	LIM. PRUD.	LIM. ALET.
2011	R\$ 1.245.571.916,48	R\$ 526.763.775,80	42,29%	54,00%	51,30%	48,60%
2012	R\$ 1.332.599.135,57	R\$ 638.264.160,09	47,90%			
2013	R\$ 1.396.585.792,48	R\$ 710.618.702,53	50,88%			
2014	R\$ 1.621.351.562,69	R\$ 829.264.111,57	51,15%			
2015	R\$ 1.657.222.600,84	R\$ 843.356.931,55	50,89%			
2016	R\$ 1.806.376.021,68	R\$ 892.306.857,28	49,40%			
2017	R\$ 1.912.965.758,42	R\$ 917.643.466,19	47,97%			
2018	R\$ 2.034.749.007,41	R\$ 921.461.218,84	45,29%			
2019	R\$ 2.234.163.399,14	R\$ 1.077.707.392,06	48,24%			
2020	R\$ 2.728.839.104,86	R\$ 1.211.385.310,67	44,39%			

Fonte: Dados próprio

Gráfico 1. Evolução dos Gastos com Pessoal e seus Limites Legais

Evolução dos Gastos com Pessoal e Seus Limites Legais



Fonte: Dados próprio

Esses dados representam uma importante ferramenta para a análise das contas públicas. Através deles podemos obter informações de natureza legal e gerencial, atendendo os interesses de órgãos fiscalizadores e da sociedade, informando sobre os limites estabelecidos por lei para os gastos com pessoal ou ainda uma tendência de ação do Poder Público diante de crises.

Em relação aos limites legais, percebe-se que durante todo o período analisado, o Poder Executivo da Prefeitura de Maceió conseguiu obedecer aos limites máximos estipulados por lei em todos os anos. Os limites prudenciais também não foram superados. Os limites de alertas foram ultrapassados em 5 anos (2013, 2014, 2015, 2016 e 2019), apesar de que esse limite não implica em punições ou restrições para o Município.

Em relação à gestão pública, percebe-se que os gastos com pessoal tendem a aumentar em períodos de prosperidade econômica, tal aumento deve-se a reajuste de salários, estruturação de planos de carreira que aumentam as despesas com pessoal, aumentos de remuneração, criação de novos cargos públicos ou a realização de contratação de pessoal.

Nos períodos de crise, os gestores se preocupam mais ainda com os cumprimentos legais e com a capacidade de pagamento da Dívida Pública. Essa preocupação faz com que os gestores enxuguem a máquina pública, congelem gastos com pessoal, cancelem ou prorrogue a contratação de novos servidores, cessem a contratação de horas extras ou diminuam a jornada de trabalho para que haja mais recursos disponíveis.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Despesas com Pessoal, anteriormente a Constituição não existiam limites estabelecidos para as mesmas, onde acabavam estas, atingindo altos índices, em comparação as receitas arrecadadas, com isso, a Constituição Federal de 1988, veio determinar limites, e que ainda os mesmos seriam regulamentados por Lei Complementar, onde foi criado em 1995 e 1999 as Leis Camata I e II.

Como já transitava a Lei Complementar nº 101/2000, comumente conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal, onde está teve como objetivo, não só controlar as Despesas com Pessoal, mas também veio com o intuito de responsabilizar os gestores públicos por seus atos. Em outubro de 2000, aprova-se a Lei nº 10.028, de crimes penais, a qual trouxe penalidades para o descumprimento aos limites estabelecidos pela Lei Complementar nº 101/2000.

Para o equilíbrio das contas públicas, um dos quesitos necessários, é o atendimento aos limites estabelecidos pela LRF, que busca, por intermédio de percentuais estabelecidos para despesa de pessoal, controlar os valores de receitas despendidos para este gasto.

Para alcançar o objetivo geral desta pesquisa realizou-se primeiramente uma pesquisa descritiva, pois busca por meio de livros descrever a Receita corrente líquida e os gastos com pessoal, sua fundamentação teórica e legal. Realizou-se também uma pesquisa bibliográfica sobre os gastos com pessoal e a receita corrente líquida do município de Maceió, e juntamente com ele uma pesquisa documental nos demonstrativos contábeis da prefeitura, realizando análises quantitativas e qualitativas.

A Administração pública está diariamente atendendo a dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, por tanto a mesma para encontrar o equilíbrio das contas públicas, utiliza-se de instrumentos como o PPA, LDO e a LOA, os quais se tornam necessários para o bom funcionamento da gestão pública.

As despesas com pessoal, por muitos anos, tem sido objetivo de estudo, por ser o gasto com maior representatividade no orçamento público, por isso, impõem-se limites para eles. A Constituição Federal de 1988 trouxe limites para estes gastos, sendo ainda a Lei Complementar responsável por instituir regras e limites para esta despesa. Por meio de pesquisa realizada nos demonstrativos contábeis de receita corrente líquida, e nos demonstrativos de gasto com pessoal, pode-se obter resultados acerca do assunto pesquisado, conforme análise realizada nos dados coletados no período de 2011 a 2020, que permitiu

verificar se durante a série analisada, o município atendeu aos limites de despesa com pessoal e qual foi o comportamento da despesa.

Durante todos os anos analisados, o Poder Executivo da Prefeitura Municipal de Maceió observou os limites máximos e prudenciais, evitando assim punições legais ou restrições para o Poder Público ou seus gestores, demonstrando que mesmo com diferentes gestões e mandatos, a LRF tem sido respeitada.

Com os resultados obtidos na análise dos dados coletados, foi possível testar as hipóteses elencadas no trabalho, concluindo que:

Hipótese 1 - Negada – Não existem indícios de que o Poder Executivo Municipal deixou de obedecer aos limites legais impostos pela LRF sobre os gastos com a despesa de pessoal.

Hipótese 2 – Validada - Os gastos com pessoal no Poder Executivo Municipal de Maceió tendem a aumentar nos períodos mais prósperos e reduzir nos períodos de crise.

Constatou-se também que houve mudança na postura dos gestores públicos em relação aos gastos com pessoal, que tendem a aumentar ou diminuir de acordo com o cenário econômico apresentado, atendendo assim, a necessidade da administração sem comprometer o funcionamento da máquina pública e não comprometendo o orçamento anual da entidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos ENAP; n. 10. Brasília, 1997.

ANDRADE, Nilton de Aquino, Contabilidade pública na gestão municipal. 3º Ed. – São Paulo: Atlas, 2010.

ANDRADE, Nilton de Aquino, Contabilidade Pública na Gestão Municipal, Novos Métodos após a LC nº 101/00 e as Classificações Contábeis Advindas da SOF e STN, - São Paulo: Atlas, 2002.

BEZERRA FILHO, João Eudes, Contabilidade Pública: teoria, técnica de elaboração de balanços e questões. 2º Ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

BRASIL. Constituição (1946). Lex: Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm

BRASIL. Constituição (1967). Lex: Constituição da República Federativa do Brasil, de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm

BRASIL. Constituição ADCT de 1988. Atos das Disposições Constitucionais Transitórias.

BRASIL. Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BRASIL. Legislação consolidada do servidor público. – 5. ed. – Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

BRASIL. Lei nº4.320, de 17 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm

BRASIL. Portal do Orçamento – Senado Federal. <https://www12.senado.gov.br> › orcamento › glossario › receita-publica. Acessado em 02 de setembro de 2019.

BRASIL. Receitas Públicas: manual de procedimentos. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2004 – Anual.

CASTRO, Domingos Poubel de. GARCIA, Leice Maria. *Contabilidade Pública no Governo Federal*. São Paulo. Ed. Atlas.2004.

CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações - 7. ed. rev. e atual. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2003 – 6º reimpressão.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 18ª ed. São Paulo. Ed. Atlas, 2005

ELIAS, Juliana. “Por que o Brasil simplesmente não imprime mais dinheiro para sair da crise?”. UOL, São Paulo, 03 out. 2018. Acesso disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2018/10/03/brasil-imprime-dinheiro-pagar-divida.htm>> Acesso em: 27 out. 2021.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Acesso disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/al/maceio/panorama>>

IUDÍCIBUS, Sergio de; Equipe de Professores da FEA da USP. *Contabilidade Introdutória*. São Paulo. Ed. Atlas, 1990.

IUDÍCIBUS, Sergio de; MARION, José Carlos. *Introdução à Teoria da Contabilidade*. São Paulo. Ed. Atlas, 1999.

JUND, Sergio, Administração, orçamento e contabilidade pública. 3º Ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

LEIRIA, Antônio Celso Nogueira, Lei de Responsabilidade Fiscal, Caxias do Sul: Plenum, 2005.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo, Gestão Pública: tributação e orçamento; lei de responsabilidade fiscal; tópicos em contabilidade pública; gestão pública no Brasil; de JK a Lula; administração financeira e orçamentária; finanças públicas nos três níveis de governo, São Paulo: Saraiva, 2006.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DA PREFEITURA DE MACEIÓ. Demonstrativos contábeis. Acesso disponível em: <<http://www.transparencia.maceio.al.gov.br>>

ROGERS, P.; SENA, L. B. Análise agregada dos municípios mineiros de grande porte quanto à adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). *Revista Contemporânea de Contabilidade*, Florianópolis, n. 8, p. 99-119, jul./dez. 2007.

SCHNEIDER, César; MIGUEL, Marcos Portella. *Manual da Contabilidade Pública*, 1ª Ed. São Paulo: IOB Folhamatic, 2013.

SILVA, Lino Martins Da. *Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública*. 8º Ed. – São Paulo: Atlas, 2009.

WILSON, W. The study of administration. *Political Science Quarterly*, v. 2, n. 1, p.197-222, 1887.

ZIVIANI, Juliardi. Lei de Responsabilidade Fiscal: planejamento, controle, transparência e responsabilização. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 9, n. 517, 6 dez. 2004. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/6026>. Acesso em: 27 out. 2021.