UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE- FEAC
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS

Anísio Plácido de Medeiros Neto
Victor Hugo de Oliveira Araújo

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: análise das despesas com pessoal Estado de Alagoas, no período de 2002 a 2018

Maceió – AL
2020

Anísio Plácido de Medeiros Neto
Victor Hugo de Oliveira Araújo

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: análise das despesas com pessoal do Estado de Alagoas, no período de 2002 a 2018

Monografia apresentada ao corpo docente de Graduação da Universidade Federal de Alagoas como requisito básico para a obtenção do grau de bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador(a): Prof. MSc. Marluce Salgueiro.

Maceió –Al
2020

Catalogação na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico
Bibliotecária: Taciana Sousa dos Santos – CRB-4 – 2062

M488l Medeiros Neto, Anísio Plácido de .
Lei de responsabilidade fiscal: análise das despesas com pessoal do Estado de Alagoas, no período de 2002 a 2018 / Anísio Plácido de Medeiros Neto, Victor Hugo de Oliveira Araújo. – 2020.
57 f. : il., grafs. e tabs. color.

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

Bibliografia: f. 54-57.

1. Lei de responsabilidade fiscal. 2. Despesa pública com pessoal – Alagoas. 3. Receita corrente líquida. I. Araújo, Victor Hugo de Oliveira. II. Título.

CDU: 657: 336.55(813.5)

AGRADECIMENTOS

Primeiramente à Deus por ter criado as condições necessárias para superar e resistir a todas as dificuldades que surgiram.

Ao meu pai que agora encontra-se ao lado de Jesus Cristo e descansa em paz para sempre.

À minha avó que já está com Jesus Cristo há muitos anos e descansando em paz com ele para todo o sempre.

À minha mãe que incentiva e me ajuda em tudo aquilo que faço.

À minha família que sempre me desejou o melhor e me encorajou a continuar na batalha.

A todos aqueles que um dia acreditaram em mim e me quiseram bem.

Anísio Plácido.

Em primeiro lugar gostaria de agradecer a Deus, pois sem Ele nada seria possível, Ele nos manteve focados, saudáveis mesmo em meio a um ano tão atípico e difícil para todos nós. Manter a fé nos ajudou a chegar até aqui, acreditando que daria tudo certo por intermédio Dele.

Agradeço a minha mãe, batalhadora, guerreira que amo muito, minha maior incentivadora e que sempre acreditou em mim, no meu potencial. Nessa caminha árdua deste trabalho ela esteve presente, me apoiando e me incentivando, sendo fundamental para que eu pudesse dar o meu melhor. Agradeço também ao meu pai, que mesmo em outro estado esteve sempre trazendo pensamentos positivos, sempre me motivando a ser melhor nos estudos e trouxe palavras de conforto que foram essenciais na minha caminhada até aqui.

A todos meus familiares, minha querida avó, meus tios e tias que de alguma forma me ajudaram a formar a pessoa que sou hoje, e que está prestes a concluir a tão sonhada graduação na Universidade Federal de Alagoas.

Muito obrigado a professora, Marluce Salgueiro, por toda ajuda neste tempo, pela paciência nos momentos de correção, por seu tempo gasto conosco e por todos os ensinamentos.

Aos meus amigos, colegas de trabalho, por fazerem parte da minha vida e por terem dividido experiências deste trabalho comigo, meus sentimentos verdadeiros de gratidão.

Victor Hugo.

RESUMO

Tendo em vista a importância da implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal enquanto ferramenta jurídica necessária para auxiliar os Governos no controle e transparência dos gastos públicos, o presente trabalho teve como objetivo principal realizar uma análise em relação às despesas com pessoal do Poder Executivo do Estado de Alagoas sobre a Receita Corrente Líquida e sua adequação aos limites percentuais legais previstos nesta lei, nos exercícios entre os anos 2002 e 2018. Este estudo de caso iniciou-se através de pesquisa bibliográfica necessária à ampliação do conhecimento sobre o assunto e ao embasamento teórico pertinente à realização das análises em documentos como os balanços gerais do Estado, relatórios de gestão fiscal e relatórios do tesouro nacional, disponíveis no site da Secretaria da Fazenda do Estado de Alagoas, que posteriormente serviram para realizar um registro descritivo e posterior abordagem quantitativa e qualitativa com intuito de demonstrar a situação do Estado no que tange o respeito à utilização responsável do dinheiro público para esta despesa nos anos apresentados, de acordo com as receitas arrecadadas. Constatou-se que o Estado tem tido uma evolução constante tanto das suas despesas, quanto das receitas e tem conseguido, de maneira geral, se manter dentro das limitações estabelecidas pela lei, ultrapassando-as em apenas dois anos de todo o período analisado.

Palavras-Chave: Lei de responsabilidade fiscal; Poder executivo; Despesa com pessoal.

ABSTRACT

Bearing in mind the importance of implementing the Fiscal Responsibility Law as necessary legal tool to assist Governments in the control and transparency of public expenditures, the main objective of the present work was to carry out an analysis in relation to personnel expenses of the Executive Branch of the State of Alagoas on the Current Net Revenue and its adaptation to the legal percentage limits provided for in this law, in the years between the years 2002 and 2018. This case study started through bibliographic research necessary to expand the knowledge on the subject and to the pertinent theoretical basis carrying out analyzes on documents such as general state balance sheets, tax management reports and national treasury reports, available on the website of the Alagoas State Finance Department, which subsequently served to carry out a descriptive record and subsequent quantitative and qualitative approach with in order to demonstrate the situation of State respect to the responsible use of public money for this expenditure in the years presented, according to the revenues collected. It was found that the State has had a constant evolution of both its expenses and revenues and has managed, in general, to keep within the limitations established by law, exceeding them in just two years of the entire period analyzed.

Keywords: Fiscal Responsibility Law; Executive Power; Personnel Expenses.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Limites globais por órgão e ente federativo 32

Tabela 3 – Evolução das despesas com pessoal do poder executivo 51

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Evolução da RCL (2002 até 2018) 41

Quadro 2 – Análise dos eventos que impactaram na evolução das despesas com pessoal do Poder Executivo do Estado de Alagoas (2002 até 2018). 44

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Despesas com pessoal do poder executivo 48

Gráfico 2 – Receita corrente líquida 49

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
CF	Constituição Federal
DTP	Despesa Total com Pessoal
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPE	Fundo de Pensão Estadual
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
LAI	Lei de Acesso à Informação
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PBI	Produto Interno Bruto
PPA	Plano Plurianual
RCL	Receita Corrente Líquida
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCM	Tribunal de Contas do Município
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 13
2. REFERENCIAL TEÓRICO 17
2.1 Os Fundamentos da Administração Pública no Brasil 17
2.1.1 Estado, Governo e Administração Pública 17
2.1.2 O papel do Gestor na Administração Pública 19
2.2 Aspectos Constitucionais no Controle da Gestão Pública 23
2.2.1 Plano Plurianual 23
2.2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias 24
2.2.3 Lei Orçamentária Anual 25
2.2.4 Lei de Responsabilidade Fiscal 26
2.2.4.1 Despesa com pessoal 30
2.2.4.2 Receita Corrente Líquida 33
2.2.4.3 Limite Prudencial 34
3. ABORDAGEM METODOLÓGICA 36
3.1. Enquadramento Metodológico 37
3.2 Universo Amostral 38
4. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DO RESULTADO DA PESQUISA 39
4.1 Caracterização da organização 39
4.2 Análises dos dados coletados – Estado de Alagoas 2002 - 2018. 40
4.2.1 Evolução da Receita Corrente Líquida. 40
4.2.2 Evolução da Despesa com Pessoal do Poder Executivo. 43
4.3 Interpretação dos resultados. 46
4.3.1 Análise dos resultados da RCL 48
4.3.2 Análise dos resultados das despesas com pessoal 50
5. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES FINAIS 52
REFERÊNCIAS 54

1. INTRODUÇÃO

Com a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal- LRF, no dia 04 de maio de 2000, o governo brasileiro implantou um novo modelo de finanças públicas. Como uma lei complementar de abrangência nacional a LRF teve como fundamento jurídico os artigos 163 e 169 da Constituição Federal de 1988, e um dos seus principais objetivos foi com o controle do endividamento em todos os níveis de governo, evitando os elevados déficits públicos, que atendeu ao disposto no art. 167, inciso III, da CF, conhecido na literatura como "Regra de Ouro", no sentido de evitar que os recursos provenientes da dívida pública sejam utilizados para o pagamento dos gastos correntes. Ao final de cada exercício é necessário verificar o cumprimento da "Regra de Ouro", comparando se o montante de empréstimos contraídos está menor ou igual ao valor total das despesas de capital.

Como mecanismo de controle dos gastos públicos, a Lei de Responsabilidade Fiscal- LRF, baseada em experiências internacionais bem sucedidas, foi aprovada pelo Congresso Nacional brasileiro como uma ferramenta gerencial estratégica relevante para impulsionar o desenvolvimento econômico e social do governo brasileiro, auxiliando também na garantia da manutenção do orçamento público para os gastos a que são destinados.

Esta Lei fixa limites nas despesas com pessoal, determina que sejam criadas metas para controlar receitas e despesas, estabelece que nenhum governante pode criar uma nova despesa continuada, por mais de dois anos, sem indicar sua fonte de receita, ou diminuir despesas existentes, evitando comprometer orçamentos futuros e ainda define outros mecanismos de controle das finanças públicas em ano eleitoral.

Representando um importante instrumento de cidadania para o povo brasileiro, ela exerce um papel fundamental no tocante ao combate do descontrole dos gastos no setor público, fazendo com que gestores consigam administrar as finanças de maneira transparente e equilibrada.

Tendo em vista estes consideráveis aspectos presentes nesta normativa legal, pretende-se analisar se o governo do Estado de Alagoas está obedecendo aos limites impostos por esta Lei em relação às despesas definidas legalmente como gastos com pessoal, durante o período pós LRF durante os anos de 2002 a 2018, buscando entender como o poder executivo de Alagoas se organiza diante da arrecadação das receitas orçamentarias, para não extrapolar o percentual fixado pela LRF em relação a despesa com esta demanda.

Como aponta Vesely (2011), diante da situação em que se encontravam as finanças públicas brasileira, o governo foi obrigado a criar mecanismos de controle para disciplinar as

despesas com pessoal nas três esferas de poder e no ministério público, fato consumado através da aprovação e publicação da LRF no dia 04 de maio de 2000.

Reconhecendo a insuficiência das receitas para o custeio com o funcionalismo público e o uso inadequado dos recursos disponíveis, o governo federal resolveu aprovar a LRF, impondo uma série de restrições e limites para coibir o descontrole nas contas públicas, dando maior visibilidade e transparência aos gastos governamentais, priorizando principalmente a maior das despesas com o custeio da máquina administrativa que é o gasto com pessoal (NASCIMENTO, 2006).

Em resumo, pode-se justificar a relevância do tema em função dos graves problemas que acarretam o mau uso dos recursos públicos, interferindo principalmente na qualidade dos serviços prestados de competência obrigatória dos governos nas três esferas de poder e, que, podem inclusive, levar o gestor público a responder juridicamente pelos atos praticados sem o devido respaldo legal.

Mesmo com a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que trouxe grandes benefícios no que diz respeito ao controle de gastos públicos, muitos estados ainda se encontram em situação difíceis, de grande endividamento. Sendo um dos seus principais problemas o montante gasto de dispêndio com pessoal, que compromete boa parte da receita arrecadada trazendo um desequilíbrio muito grande no orçamento.

Diante do exposto, surge as seguintes questões que serão respondidas ao final da pesquisa:

- Em que medida a Lei de Responsabilidade Fiscal funciona como um eficiente instrumento de auxílio aos gestores no controle dos gastos públicos evitando o déficit das contas?
- O Estado de Alagoas tem obedecido aos limites estabelecidos pela lei, no que tange as despesas com pessoal do poder executivo?

Nesse contexto, esse trabalho de conclusão de curso pretende alcançar o seguinte objetivo geral:

Verificar o cumprimento dos limites estabelecidos para as despesas com pessoal, impostos pela LRF, enquanto instrumento de controle do orçamento público no Estado de Alagoas.

Como ações para atingir o objetivo geral, foram traçados os seguintes objetivos específicos:

- Contextualizar a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil;

- Verificar a eficiência desta normativa jurídica como mecanismo de controle de gastos;
- Conhecer os recursos destinados ao funcionalismo público do Estado de Alagoas;
- Analisar os gastos destinados ao pagamento de pessoal no Estado de Alagoas no período de 2002 a 2018.

A relevância deste estudo, está em se tratar de um assunto de interesse dos cidadãos que de forma direta ou indireta contribuem para as receitas acumuladas pelo Estado e esperam dos seus governantes a responsabilidade no manuseio dos gastos públicos, em consonância com as leis de controle que regem a administração pública. Além disso, o fato de haver vários trabalhos publicados com o tema semelhante em outros estados, motivaram os pesquisadores a escolher Alagoas como objeto a ser analisado, ademais pelo fato de tratar-se da região que residem, como forma de contribuir com uma importante discussão a realidade local.

Assim, abordar os conhecimentos em relação à lei de Responsabilidade Fiscal, verificando de que forma esta lei impacta na gestão dos recursos públicos através do controle que impõe - neste caso em relação às despesas com pessoal do poder executivo - bem como, fornecer informações sobre os canais de acesso aos dados que serão analisados, pode auxiliar a população a acompanhar os gastos, bem como promover a responsabilização do agente público que não agir em conformidade com a Lei.

No campo acadêmico, este estudo pode fomentar o interesse por análises relacionadas a outras despesas que aqui não foram mencionadas, tendo como base a responsabilidade de o poder executivo agir em conformidade com as Leis que regulamentam os gastos públicos.

Para finalizar será apresentado a estrutura do trabalho, dividida em cinco capítulos. O primeiro corresponde a introdução, onde está contextualizado o tema com justificativa, questões problemas, objetivos, relevância e a estrutura do trabalho. O referencial teórico será abordado no capítulo 2, subdividido em duas partes: 2.1 – tratará de revisar os fundamentos da administração pública em seus aspectos gerais e constitucionais, o papel do gestor e os mecanismos de controles sobre o funcionamento do Estado e o 2.2 - revisará os instrumentos de planejamento na gestão e o papel da Lei de Responsabilidade Fiscal neste processo.

O terceiro capítulo abordará as técnicas metodológicas utilizadas na produção deste trabalho, onde será mostrado os caminhos percorridos para acessar as fontes bibliográficas, documentais e eletrônicos necessários à formulação dos textos, bem como à coleta, análise e tabulação dos dados sobre o universo amostral a qual foi proposto investigar.

A análise e o resultado dos dados coletados serão objeto de estudo do capítulo quatro, que buscará examinar os dados coletados sobre as despesas com pessoal no Estado de Alagoas

entre os anos de 2002 a 2018, observando em contraponto as evoluções das receitas, no sentido de verificar o adequado cumprimento a determinação da LRF no tocante aos gastos com o pessoal na estrutura do Governo alagoano.

Por último apresentam-se as conclusões obtidas mediante a análise realizada nos dados coletados em relação ao previsto na LRF, observando os desafios que ainda permanecem para a manutenção do equilíbrio das contas públicas e propondo estudos complementares que venham contribuir com o fortalecimento do controle público nesta área.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo, transcorrerá todo o embasamento teórico que fundamenta a construção deste trabalho de conclusão, resultante de pesquisas bibliográficas e documentais, com o objetivo de elucidar os fundamentos da administração pública, bem como os conceitos de despesa e receita, relacionando-as com a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal e como este fato impactou nos limites de gastos com pessoal nos entes federativos.

2.1 Os Fundamentos da Administração Pública no Brasil

2.1.1 Estado, Governo e Administração Pública

Antes de buscar entender aspectos importantes relacionados à Administração Pública, é preciso explanar brevemente, sobre os conceitos de Estado e Governo, pois estes conhecimentos serão necessários ao entendimento do funcionamento da gestão pública na sociedade brasileira. Nesse contexto são várias as definições de Estado apresentadas na literatura por diferentes autores, ou seja, não existe um conceito absoluto e Universal, pois ele se diferencia conforme o momento histórico e o contexto sociocultural.

Lopes (2010, p.04), comenta que:

> Num determinado momento o homem sentiu o desejo vago e indeterminado de um bem que ultrapassasse o seu bem particular e imediato – O BEM COMUM – mas que ao mesmo tempo fosse capaz de garanti-lo e promovê-lo. Este é o bem comum ou bem público que somente é alcançado através da coordenação de esforços e intercooperação organizada de um grupo específico. Assim, com intensidade diversa, conforme o desenvolvimento social e a mentalidade de cada grupo, o instinto social leva ao Estado.

O autor define Estado como sendo "a organização político-jurídica de uma sociedade para realizar o bem público/comum, com governo próprio e território determinado" (Lopes 2010, p.09).

Para Meirelles (1993, p.33), o conceito de Estado varia de acordo com o ângulo em que é considerado, ou seja, se o ponto de vista é sociológico, trata-se de uma corporação territorial dotada de poder de mando originário. Sob o aspecto político, é uma comunidade de homens, fixada em um território com poder superior de ação, de mando e de coerção e do ponto de vista constitucional, o Estado é uma pessoa jurídica territorial soberana.

São três os elementos constitutivos do Estado apontado por Meirelles (1993, p.33): O povo, o território e o Governo soberano, sendo este, o elemento condutor do Estado, que detém e exerce o poder absoluto de autodeterminação e auto-organização oriundo do Povo.

O Governo, segundo Oliveira (2010, p.216), "é um componente transitório do Estado". Nesse sentido, ele age em nome do Estado, mas a vontade estatal não está centralizada nas mãos de um único governante, isto é, sua força se manifesta através dos Poderes Estruturais que o compõe e que são independentes e harmônicos entre si, possuindo funções reciprocamente indelegáveis[1], são eles: O Poder Executivo (Governo, Administração Pública e Forças Armadas), o Poder Legislativo (Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmara de vereadores) e o Poder Judiciário (Órgãos da Justiça).

Na mesma linha de raciocínio defende Meirelles (1993, p.36), que "governo é a expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente". Trata-se de um núcleo decisório, que, nas democracias, tem caráter transitório e são encarregados da gestão pública.

Para que seja possível a concepção dos objetivos de um governo, é preciso a existência de um conjunto de órgãos instituídos, exercendo as funções necessárias aos serviços públicos em geral, que implique no desempenho sistemático, legal e técnico dos serviços prestados pelo Estado em benefício da coletividade.

Esse conjunto de órgãos denomina-se a Administração Pública, que exerce a gestão de bens e interesses da comunidade em âmbito federal, estadual e municipal. Nas palavras de Meirelles (1993, p. 36-37):

> A Administração Pública é, em sentido formal, o "conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração Pública é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando a satisfação das necessidades coletivas".

É possível perceber a importância da Administração Pública para o bom andamento de um Governo, visto que, ela está operacionalmente relacionada ao desempenho sistemático, legal

[1]Cf. artigo 2º da Constituição Federal de 1988.

e técnico dos serviços assumidos em prol da coletividade. Trata-se da gestão de bens e serviços, seguindo preceitos legais, com vistas a alcançar o bem comum.

A atual estrutura da Administração Pública brasileira, é fruto de um amplo processo de reformas e contrarreformas administrativas vivenciadas no país, que ao longo dos anos foram implementando mudanças na sua organização administrativa com vistas a modernizar, desburocratizar, descentralizar reorganizar as formas de operar o aparelho do Estado.

As reformas exigiram mudanças no ordenamento jurídico e também nas técnicas de trabalho na administração pública. Dessa forma, os agentes públicos passaram a buscar caminhos para superar a tradicional burocracia que embasou a administração pública brasileira durante tanto tempo.

2.1.2 O papel do Gestor na Administração Pública

A principal função de um gestor público é gerenciar os bens públicos materiais, humanos, financeiros, tecnológicos, etc. Nesse contexto a administração em sentido lato, significa:

> Gerir interesses, segundo a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e conservação alheias. Se os bens e interesses geridos são individuais, realiza-se administração particular; se são da coletividade, realiza-se administração pública. Administração pública, portanto, é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum (Meirelles ,1993, p.83).

Dessa forma, o próprio Meirelles (1993, p.83), considera que:

> a natureza da administração pública é a de múnus público para quem a exerce, isto é, a de um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade. Como tal, impõe-se ao administrador público, a obrigação de cumprir fielmente os preceitos do Direito e da Moral administrativa que regem a sua atuação. (Meirelles1993, p.84)

As reformas na Administração Pública brasileira são resultado de um longo processo de mudanças nas formas de pensar e agir de instituições e gestores públicos, influenciados, também, por experiências de outros países, que fomentaram reformulações no sistema administrativo vigente, criando novos instrumentos legais para garantir um bom direcionamento das verbas públicas e a diminuição dos déficits públicos.

O processo administrativo financeiro de uma gestão pública, em qualquer esfera de governo: municipal, estadual ou federal, requer o conhecimento sobre orçamento público.

Dessa forma, cabe ao Gestor Público proporcionar uma eficiente aplicação dos recursos oriundos das contribuições e impostos arrecadados.

Estas receitas, na medida em que possibilitam a realização de políticas, projetos e ações de Estado, se transformam em despesas, enquanto a eficiência na aplicação dos recursos públicos, está relacionada ao compromisso do Administrador Público em aperfeiçoar os serviços e atividades prestados com vistas à otimização dos resultados e melhor custo-benefício para atender ao interesse da coletividade, sem perder de vista o orçamento disponível, realizando a previsão de receitas e a estimativa de despesas.

O equilíbrio desse processo exige um planejamento prévio, que não estimule despesas maiores que a receita arrecadada, ou seja, é preciso o controle das despesas, tendo em vista as receitas estimadas, pois elas podem mudar de acordo com o movimento da economia.

Ao conjunto de normas e procedimentos instituídos com vistas a gerenciar os recursos e controlar os gastos dá-se o nome de Controle Interno. Ferramenta de gestão tratada primeiramente na Lei 4.320/64 - que estabelece normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal (Costa e Costa Junior,2014).

Previsto também na Constituição Federal de 1988, o sistema de controle interno na Administração Pública brasileira, previsto no artigo 74, deve estar presente nas três esferas de Governo (federal, estadual e municipal), cabendo ao administrador público, instituir o sistema de controle interno no ente federativo de que faça parte, e dotá-lo das condições operacionais necessárias ao pleno exercício das suas atribuições constitucionais.

> **Art. 74.** Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
> **I** - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
> **II** - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
> **III** - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;t
> **IV** - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
> **§ 1º** Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.
> **§ 2º** Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

A Lei nº 4.320/64, rege a destinação e aplicação do dinheiro público por parte dos poderes constituídos, cuida da discriminação da receita e da despesa, e possibilita identificar o

desdobramento de ambas. Dessa maneira, segundo Costa e Costa Junior (2014), “os legisladores buscam evidenciar a origem dos recursos e sua aplicação”. Para que isto seja possível, faz-se necessário respeitar os princípios da unidade, universalidade e anualidade constantes, no caput do artigo 2º da Lei 4.320/64.

Em resumo os princípios orçamentários disciplinam que deve existir um único orçamento para cada ente federativo, cujo conteúdo contemple todas as receitas previstas e as despesas fixadas para o exercício financeiro a vigorar no período de ano, que no Brasil vai coincidir com o ano civil brasileiro, cuja vigência inicia em 1º de Janeiro e termina em 31 de Dezembro.

Na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 70 consta que,

> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
>
> Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária (Redação dada pela EC n. 19/1998).

De acordo com o artigo 37, caput da Constituição Federal, consubstanciada pela Emenda Constitucional nº19/1988, a Administração Pública direta e indireta, no desempenho de suas atividades, é norteada pelos seguintes princípios constitutivos: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

- legalidade “significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da Lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso” (Meirelles,1993,p.86).
- impessoalidade impõe ao administrador que apenas pratique o ato para o seu fim legal e deforma impessoal, tendo em vista apenas o interesse público.
- A moralidade requer que o administrador, para além de seguir o que a legislação determina, deve pautar-se em uma conduta ética e moral, buscando fazer o melhor para o bem comum.

- publicidade refere-se ao dever de a Administração dar transparência a todos os atos que praticar, salvo as exceções resguardadas por sigilo, conforme se verifica no §3º, II do artigo 37.

A Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, veio para regulamentar os artigos 163 e 169 da CF de 1988 e moralizar as demandas públicas, funcionando para o administrador público, como retaguarda no gerenciamento dos recursos disponíveis, bem como na implantação de um Sistema de Controle Interno.

A LRF é um mecanismo legal com a missão de inibir o endividamento público, propondo limites nos gastos desnecessários, se configurando como uma importante ferramenta gerencial para o Administrador Público, estabelecendo regras e sansões que, de acordo com Costa e Costa Junior (2014), visa diminuir possíveis desvios e descumprimentos, fornecendo dados analíticos para o acompanhamento das despesas e receitas públicas, contribuindo para a probidade do gestor.

O controle interno passou a ser um pressuposto da Responsabilidade Fiscal, conforme disposto no artigo 1º § 1ºda Lei Complementar Federal nº 101/2000, onde se lê:

> Art. 1° Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição Federal.
>
> § 1° A responsabilidade da gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e convergem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receita 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, dividas consolidada e mobiliária, operação de garantias e inscrição em resto a pagar.

Conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, a LRF chegou para inibir o endividamento público, propondo limites de gastos desnecessários e firmando os princípios básicos da prudência no manuseio da coisa pública. Ela estabelece o controle dos atos da Administração Pública com vistas a uma gestão fiscal responsável para o equilíbrio das contas públicas, a prevenção de riscos, a correção de desvios verificados em sua execução, o cumprimento de metas e a transparência de todos os atos da gestão.

Neste sentido, o planejamento se coloca como atividade administrativa que, pautada em direcionamentos normativos, é capaz de estruturar a administração pública para uma melhor destinação dos recursos públicos arrecadados e a contribuição para o desenvolvimento sócio econômico do país.

2.2 Aspectos Constitucionais no Controle da Gestão Pública

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 165 traz consigo três mecanismos interdependentes de planejamento que devem nortear a gestão do orçamento público são eles: o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O artigo 165, §1º da CF/88, determina que:

> A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Ressalta-se que os artigos de que tratam do PPA na LRF teve seu texto vetado, entretanto, deu uma maior abrangência a LDO, ao integrar o anexo de metas fiscais no §1º do artigo 4º e o anexo de riscos fiscais no §3º do mesmo artigo. Em relação a LOA, a referida lei também introduziu algumas alterações, como por exemplo, que seu projeto seja compatível com o PPA e com a LDO.

2.2.1 Plano Plurianual

É através das duas faces do orçamento público que o governo consegue ter o conhecimento estimado de quanto irá arrecadar em receitas e estabelecer os gastos a serem priorizados durante o ano. Esta previsão sistematizada refere-se ao planejamento.

Como mencionado no item anterior, o planejamento é um instrumento essencial para que se obtenha eficiência na destinação dos recursos públicos arrecadados, como também um melhor custo-benefício na realização das ações destinadas ao atendimento dos interesses da coletividade. Dessa forma, para gerenciar recursos e controlar os gastos é preciso controlar a execução do orçamento público.

Conforme se verifica em Andrade (2010), o PPA é o plano de governo onde estarão contidas as ações de médio prazo. Este instrumento estabelecerá as diretrizes, as metas para cada área da administração pública, e os objetivos que se pretendem alcançar ao longo dos quatro anos de gestão nas três esferas, Federal, Estadual e Municipal.

O Projeto de Lei do Plano plurianual deve ser apresentado pelo Poder Executivo, sob a forma de proposta, para apreciação e aprovação pelo Poder Legislativo, de maneira que sua vigência tenha início a partir do segundo ano de um mandato, e se estenda até o primeiro ano

do mandato subsequente. Ação regulada pelo artigo 35, § 2º, I, do ADCT[2], da Constituição Federal, onde se lê:

> § 2º - Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:
> I– o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Segundo Gontijo (2004),"o planejamento expresso no Plano Plurianual assume a forma de grande moldura legal e institucional para a ação nacional, bem como para a formulação dos planos regionais e setoriais". O autor destaca o parágrafo 1º do inciso XI do art. 167 da Constituição Federal como forte argumento em relação à importância que os constituintes deram ao planejamento no Brasil, a saber:

> § 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.
> [...]
> § 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual [...]

2.2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias

A lei de Diretrizes orçamentárias, como as demais leis orçamentárias (PPA e LOA), é de iniciativa do Poder Executivo que as envia, sob a forma de proposta, para apreciação e aprovação do Poder Legislativo. Após aprovadas, o chefe do Poder Executivo deve sancioná-las e executá-las e compete ao Poder Legislativo realizar o acompanhamento e fiscalizar sua execução de acordo com o art.166 da CF de 1988 (Brasil ,1988).

A LDO é uma lei anual em que os governos federal, estadual e municipal buscam estabelecer as metas e prioridades da administração pública a serem atingidas no ano seguinte, através da execução dos programas e ações contidos no Plano Plurianual.

Gontijo (2004), informa que "Uma das principais funções da LDO é estabelecer os parâmetros necessários à alocação de recursos no orçamento anual, de forma a garantir, dentro do possível, a realização das metas e objetivos contemplados no PPA".

Dessa forma, a LDO tem a função de ajustar as ações de governo, previstos no PPA, às reais possibilidades financeiras existentes e selecionar os programas prioritários constantes no

---

[2] Ato dos Dispositivos Constitucionais Transitórios.

PPA, que serão executados no orçamento subsequente, conforme se verifica no art. § 2º da C.F/88:

> § 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Ao identificar no PPA as ações que receberão prioridade no exercício seguinte e estabelecer uma integração entre planejamento e orçamento, a LDO interliga o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual, que tem como objetivo realizar a estimativa da receita e a programação das despesas para um exercício financeiro em cada esfera de governo.

2.2.3 Lei Orçamentária Anual

A LOA deve estar em sintonia com as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública estabelecidas no PPA. Isto é, ela deve estimar as receitas que o governo irá dispor no ano seguinte e programar as despesas, em consonância com as prioridades estabelecidas no Plano Plurianual e as regras contidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O Projeto de lei Orçamentária Anual é de responsabilidade do Poder Executivo em cada ente federativo (União, Estados e Municípios) e deve ser enviado ao Legislativo em até quatro meses antes do exercício financeiro anterior a sua vigência, ou seja, 31 de agosto e posteriormente ele é devolvido para sansão em um prazo que vai até o encerramento da sessão legislativa, que é 22 de dezembro (GIACOMONI ,2012, p.245).

Para Gontijo (2004), "a LOA, é o instrumento que viabiliza a execução do plano de trabalho do exercício a que se refere". Isso se dá através dos seguintes orçamentos constantes no art.165 da Carta Magna, § 5º:

> I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
> II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
> III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Dessa forma, o orçamento se materializa em três documentos diferentes para contemplar a última ação do planejamento iniciado com o Plano Plurianual, onde estão os objetivos prioritários da Administração Pública, para um período de ação continuada.

2.2.4 Lei de Responsabilidade Fiscal

O controle dos gastos da máquina pública brasileira sempre foi um grande problema a ser combatido. Políticas brandas, falta de controle e ausência de normas de finanças públicas eficazes no país, facilitavam a ocorrência de irresponsabilidades por parte dos gestores de cada ente federativo, trazendo enormes endividamentos e escassez de recursos para a oferta de serviços públicos de qualidade (MENDES,2015).

Durante muito tempo a lei nº 4.320 de 1964, foi a principal responsável por equilibrar a gestão Fiscal do país tendo como princípio "estabelecer normas gerais para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços da União, Estados e Municípios" (BRASIL,1964).

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve uma nova perspectiva na administração pública para uma gestão fiscal responsável. Nesse contexto, surge a Lei Complementar nº 101, de 4 maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal a qual teve seu embasamento legal na CF, que em seu Art. 163, inciso I, prevê que a Lei Complementar disporá sobre finanças públicas. Sendo assim, "a LRF está inserida no contexto de reforma do Estado brasileiro, fundamentada nos princípios do planejamento, transparência, controle e responsabilização" (PEREIRA, 2010, p. 331).

O modelo da Lei de Responsabilidade Fiscal, implementada no Brasil, fundamentou-se em medidas internacionais que começaram a ser adotadas ao longo dos anos 90. A Nova Zelândia foi tida como grande referência para alguns países, que a partir desta experiência buscaram redirecionar os rumos dos seus gastos, com regras fiscais mais rígidas para um maior controle (SIQUEIRA et al. 2006, p.10; NASCIMENTO,2009).

Anteriormente à Lei Complementar 101/2000, houve a criação da Lei Complementar 82 (Camata I), aprovada em 1995, e em maio de 1999, a nova lei 96/99 (chamada Lei Camata 2), que tinham como principal objetivo o controle dos gastos com pessoal. Apesar de estas normas não surtirem o efeito proposto, elas foram fundamentais no surgimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Segundo a cartilha da LRF publicada em 2015**,**esta lei pode ser entendida como um mecanismo de auxilio, usado para nortear os rumos do gerenciamento dos recursos públicos

por parte dos administradores através de medidas diretas e precisas, sendo aplicadas em todos os níveis do governo, objetivando gerar transparência e responsabilidade nas finanças, no que tange as receitas e despesas, endividamento e preservação do patrimônio público, versando, ainda, sobre punições para os gestores que descumprirem suas diretrizes, podendo tais atitudes serem consideradas crimes de responsabilidade ou improbidade administrativa (PLANEJAMENTO,2015)

Para Fortes (2006) a criação desta lei foi um marco nas finanças públicas brasileira, uma vez que ela veio para provocar uma mudança estrutural e cultural no que se refere à administração dos recursos públicos, visto que, os administradores que estavam acostumados a cometer irresponsabilidades sem penalidades, passaram a ter um importantíssimo instrumento regulador, capaz de normatizar as finanças do nosso país, voltando-se para o conceito de uma gestão responsável, aplicada a todas as esferas de governo.

Nesse contexto, para Macedo e Corbari (2009) os métodos utilizados anteriormente a implementação da LRF não surtiram o efeito esperado, pois apresentavam muita dificuldade em controlar a economia e obter a redução do endividamento financeiro, se tornando necessário elaborar medidas mais enérgicas no âmbito fiscal e orçamentário.

O principal ponto abordado pela LRF, é o estabelecimento de normas voltadas para uma responsabilidade na gestão fiscal como exposto no 1º, §1º da LRF. Assim, podemos entender, que a LRF "de um lado, estabelece princípios e limites para a gestão dos recursos; por outro, oferece os instrumentos para coibir o gasto irresponsável, sem a garantia de receita para custeio" (MACHADO, 2014. p. 32).

Corroborando, Matias (2006, p.297) entende que a LRF tem como objetivo "aumentar a qualidade das ações, fiscalizando a aplicação dos recursos da administração pública, coibindo os excessos que causam danos ou prejuízos ao patrimônio público".

Ela estabelece, dessa forma, parâmetros direcionados para todos os entes federativos (União, Estados e Municípios), através dos relatórios disponíveis e manuais da lei existentes, como forma de cobrar dos gestores prestação de contas à sociedade na forma de demonstrativos contábeis, buscando transparência e confiabilidade na transmissão dos resultados que serão transmitidos de forma pública.

Como forma de corrigir os rumos da administração pública do país, a LRF se baseia em alguns princípios, dentre eles o planejamento, que se configura como fator central na condução de uma administração pública responsável, pois ações previamente formuladas tendem a mitigar o desperdício de recursos, dando ao governo a capacidade de atender as necessidades da população.

Como foi visto, é através do planejamento que os gestores determinarão as metas, estratégias, previsão de arrecadação de receitas e despesas, identificando os riscos às finanças daquele ente, para que sejam elaboradas políticas públicas de qualidade e isso se dá via instrumentos como o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, fundamentadas pelo art. 165 da CF/88.

A LRF também prima pela transparência fiscal, o chamado *accountability*[3], como caminho fundamental na condução de todas as esferas do governo, com o objetivo de que se realizem acompanhamentos periódicos das finanças públicas. Para isso, dois instrumentos são essenciais: O Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF). No art.48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, estão elencados estes mecanismos:

> Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

O RREO tem sua obrigatoriedade de divulgação exigido na Constituição Federal artigo 165, §3º, que diz "o Poder Executivo publicará, no prazo de trinta dias após o encerramento de cada bimestre, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)". Através deste relatório serão possíveis acompanhar todas as ações elaboradas na LDO e na LOA, servindo também como medida de análise de desempenho da execução orçamentária dos entes federativos.

Segundo o art.52 da LRF, este relatório será composto de:

> I – balanço orçamentário, que especificará, por categoria econômica, as:
> a) receitas por fonte, informando as realizadas e a realizar, bem como a previsão atualizada;
> b) despesas por grupo de natureza, discriminando a dotação para o exercício, a despesa liquidada e o saldo;
> II – demonstrativo da execução das:
> a) receitas, por categoria econômica e fonte, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada no bimestre, a realizada no exercício e a previsão a realizar
> b) despesas, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando dotação inicial, dotação para o exercício, despesas empenhada e liquidada, no bimestre e no exercício;
> c) despesas, por função e subfunção.

[3] Termo da língua_inglesa que pode ser traduzido para o português como responsabilidade com ética e remete a transparência na prestação de contas.

Também disponibilizado como ferramenta de acompanhamento por parte da sociedade, o Relatório de Gestão Fiscal – RGF está disposto no art. 54 da LRF e tem como objetivo monitorar se os limites estabelecidos por esta lei estão sendo cumpridos. Todos os órgãos, sejam eles da administração direta ou indireta e seus respectivos Poderes, devem emitir ao fim de cada quadrimestre este relatório em meio eletrônico de fácil acesso, que em Alagoas encontra-se disponível no site da Secretária da Fazenda. Obedecendo assim, o princípio da publicidade advindo da Constituição Federal.

De acordo com o art. 55 da Lei 101/2000 o referido relatório conterá:

> I - comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes:
> a) despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas;
> b) dívidas consolidada e mobiliária;
> c) concessão de garantias;
> d) operações de crédito, inclusive por antecipação de receita;
> e) despesas de que trata o inciso II do art. 4º;
> II - Indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites;
> III - demonstrativos, no último quadrimestre:
> a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;
> b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:
> 1) liquidadas;
> 2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;
> 3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;
> 4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;
> c) do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea *b* do inciso IV do art. 38.

Neste sentido, vale destacar também a Lei Nº 12.527 de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), que ocasionou uma mudança significativa no que tange a transparência das informações públicas no país, trazendo o seguinte entendimento:

> Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a: gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação, proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade e proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso. BRASIL (2011)

Esta lei veio corroborar com as exigências de gestão transparente contempladas na LRF, pois a partir deste momento a população passa a dispor de informações claras e objetivas que serão suficientes para supervisionar a governança pública. Por consequência, torna-se mais efetiva a participação dos cidadãos na execução orçamentária e nos processos decisórios.

O princípio da responsabilidade surge como forma de impor aos gestores a obrigatoriedade ao cumprimento da lei, sob pena de sofrer sanções, caso sejam encontradas improbidades nos atos de sua gestão. Estas sanções estão previstas na Lei nº 101/2000, em seu art. 73, como em outros dispositivos legais, à exemplo da Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal (lei nº 10.028 de 19 de outubro de 2000), podendo o gestor ter de responder como crime, o que antes apenas era entendido como irregularidade administrativa.

Ao falar sobre responsabilidade, Motta (2000, p. 51) esclarece que:

> A responsabilidade passa, com a LRF, a ser personificada e personalizada, - sem prejuízo do princípio da impessoalidade da gestão, - otimizando não só o cumprimento da vontade do povo, consagrado no orçamento pelos seus legítimos representantes, quanto pela tutela legal, que se de um lado imputa sanções, - na Lei de Responsabilidade Fiscal ao ente federado ou empresa estatal dependente que não cumprir aos ditames da responsabilidade fiscal-, mas dá espaço para a ação do controle definir o agente que por meio da pessoa jurídica violou a norma e alcançá-lo.

O controle, já citado anteriormente, foi aprimorado com o advento da LRF e pela necessidade do Estado em otimizar o uso dos seus recursos ansiando aumentar a qualidade de suas ações. Assim, torna-se necessário fiscalizar se as medidas elaboradas nas leis orçamentárias estão sendo devidamente cumpridas. De acordo com a Lei Complementar em estudo, no seu art. 59, a fiscalização deve ser realizada pelo Poder Legislativo, juntamente com o Tribunal de contas e controle interno de cada Poder.

Meirelles (1998, p. 22) "classificou a palavra controle, em tema de administração pública, como a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade, exerce sobre a conduta funcional do outro".

Portanto, como forma de fiscalizar e melhor controlar as contas públicas, a Lei de Responsabilidade Fiscal normatizou alguns limites, dentre eles, o gasto com pessoal é o mais conhecido, sendo de suma importância a sua verificação de forma periódica com intuito de manter a equalização entre receitas e despesas.

2.2.4.1 Despesa com pessoal

Por sua essencialidade para o bom funcionamento dos serviços públicos do país e seu crescimento constante, o gasto com pessoal é considerado o principal item de despesa do setor público, que acaba por gerar preocupação aos gestores. Conforme Cruz (2001, p. 21), "as despesas com pessoal são as que mais despertam a atenção da população e dos gestores

públicos, em razão de serem as mais representativas em quase todos os entes públicos, entre os gastos realizados.".

A preocupação é tanta quanto a estes gastos que a CF de 1967 já versava sobre imposição de limites nesta área, para que não houvesse excessos, estabelecendo que "a despesa de pessoal da União, Estados ou Municípios não poderá exceder de cinquenta por cento das respectivas receitas correntes" (art. 66, § 4º, BRASIL, 1967). Esta necessidade de controle e limitações com a despesa públicas com pessoal foi reiterada na Constituição Federal de 1988, que em seu art.169 determina que "a despesa com pessoal ativo e inativo dos entes da Federação não poderá exceder os limites estabelecidos em Lei Complementar" (BRASIL, 1988).

É preciso compreender que caso não houvesse uma imposição de limites nos gastos com funcionalismo, isso se tornaria um fator agravante no comprometimento das receitas públicas, de forma que ocasionaria o sucateamento das atividades de responsabilidade do setor público. Algo que mesmo com a criação da LRF e os limites por ela trazidos, ainda é muito presente em alguns estados que tem sofrido com suas finanças colapsadas, com a queda na arrecadação de suas receitas, em contraponto com o aumento dos seus gastos (NASCIMENTO,2006).

Para tanto, é necessário elucidar o conceito de Despesa Total com Pessoal (DTP) que está expresso na LRF em seu artigo 18:

> Para os 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 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.
> § 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".
> § 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência. (BRASIL, 2000)

O pessoal ativo é entendido como aquele que está em pleno exercício da função, como os possuidores de mandatos eletivos, cargos, empregos e funções públicas, podendo ser civis ou militares. Para Correia (2001, p. 27), "o conceito de pessoal ativo é *lato* e congrega os agentes políticos que exerce cargos temporal, os servidores temporários e os titulares de cargos efetivos". No entanto, o pessoal inativo compreende os aposentados e pensionistas que fazem parte do gasto com pessoal, e que impactam diretamente nas finanças públicas mesmo sem estarem mais no exercicio da função.

As despesas deduzidas da despesa bruta com pessoal são:

> a) indenizações por Demissão e com Programas de Incentivos à Demissão Voluntária [...].
> b) decorrentes de decisão judicial da competência de período anterior ao da apuração [...].
> c) demais despesas da competência de período anterior ao da apuração [...].
> d) com inativos, considerando-se também os pensionistas, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas com recursos vinculados, ou seja, provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados 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.
> (LRF, art. 19, § 1º *apud* Manual de Demonstrativos Fiscais, 2020, p. 521)

Umas das modificações mais importantes efetivadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, foi a fixação de limites rígidos, conhecido como máximo (ou legal) para gastos com pessoal, regulamentando o transcrito no artigo 169 da CF de 1988, estabelecendo para União (50%) e para Estados e Municípios (60%), os limites que são calculados tendo como base a Receita Corrente Líquida (RCL).

Conforme normatiza o art.19, da Lei Complementar nº 101/2000:

> Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, 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, a seguir discriminados:
> I – União: 50% (cinquenta por cento);
> II – Estados: 60% (sessenta por cento);
> III – Municípios: 60% (sessenta por cento).

Para facilitar a compreensão, pode-se observar na tabela abaixo os limites globais, como é conhecido de acordo com o art. 20 da LRF, por entes da federação e seus respectivos poderes ou órgãos.

Tabela 1 – Limites globais por órgão e ente federativo

Ente da Federação	**Poder ou Órgão**	**% DTP/RCL**
Federal - 50%	Legislativo - TCU	2,5%
	Judiciário	6%
	Executivo	40,9%
	MPU	0,6%
Estadual - 60%	Legislativo -TCE	3%
	Judiciário	6%
	Executivo	49,0%
	MPE	2,0%
Municipal - 60%	Legislativo -TCM	6%
	Executivo	54%

Fonte: Elaborado pelos autores (2020) de acordo com a Lei Complementar nº 101/2000

Se a despesa total com pessoal ultrapassar o limite máximo, o excedente deverá ser eliminado nos próximos dois quadrimestres seguintes, o qual um terço deve ser imediatamente na próxima apuração, conforme dispõe o art. 23 da Lei complementar nº 101/2000. Este prazo poderá ser duplicado caso haja "crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres". (Art. 66 da LRF, 2000).

O artigo 21 da LRF torna nulo qualquer ato que resulte aumento de gasto com pessoal nos últimos 180 dias anteriores ao fim do mandato do titular. Essa medida visa não comprometer orçamentos futuros, para que não ocorra o comprometimento das novas gestões e se tenham os níveis de endividamento sob controle, bem como, saúde financeira naquele ente.

De posse destes direcionamentos, pretendemos mais adiante, analisar se o Estado de Alagoas, tem obedecido o limite de 49%, constante na tabela 1, no que tange o poder executivo, conforme determina as regras da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo como preceito a equação do percentual com a despesa total com pessoal, em função da receita corrente líquida.

2.2.4.2 Receita Corrente Líquida

A base de cálculo da receita corrente líquida é utilizada para definir os limites constitucionais propostos para as despesas com pessoal dos três poderes e do ministério público.

Segundo Silva (2009, p. 40), "a RCL é à base de cálculo de todos os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal e sobre ela serão calculados os percentuais de gastos previstos na lei". São calculados os limites de gasto com pessoal, serviços de terceiros, dívida consolidada, despesas previdenciárias e reserva de contingência. No entanto, para Castro (2013, p.87):

> A Receita Corrente Liquida (RCL) tem por objetivo estabelecer parâmetro para limitar as despesas de pessoal e o endividamento púbico, 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

Desta maneira, o autor entende que a RCL acaba trazendo responsabilidades aos gestores, por se tratar de um indexador primordial na análise dos gastos com funcionalismo e no controle da dívida pública, sendo assim, as consequências por uma eventual má administração tendem a ser responsabilidade deles.

Conforme se verifica na LRF, inciso IV, art. 2º a RCL compreende:

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

A composição da RCL deverá ser demonstrada no Relatório Resumido da Execução Orçamentária, o qual constará a apuração da receita do mês, como também a evolução ocorrida nos últimos 12 meses e a previsão de seu desempenho no exercício. Por isso a importância desse parâmetro, ter uma mensuração fidedigna de toda arrecadação, com exatidão e transparência torna-se essencial para uma gestão de qualidade.

2.2.4.3 Limite Prudencial

O limite prudencial corresponde a 95% do limite legal estabelecido como teto de despesa com pessoal, a fim de resguardar o volume máximo de gastos para que estes não sejam ultrapassados. Este controle é realizado a cada quadrimestre, como forma de verificar se o limite máximo com o funcionalismo está sendo obedecido como prevê os artigos 19 e 20 da LRF.

Na esfera estadual o limite prudencial é de 46,55% da Receita Corrente Liquida que corresponde a 95%, do limite de 49% do poder executivo estadual, que será analisado ao longo do trabalho.

Portanto, caso o limite prudencial seja ultrapassado fica o ente vedado em alguns atos, que segundo a Lei Complementar nº 101/2000, em seu art. 22 são:

> I - Concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, [...];
> II - Criação de cargo, emprego ou função;
> III - Alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
> IV – Provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
> V – Contratação de hora extra, [...].

Há também o limite de alerta, que é quando a despesa com pessoal do órgão alcança 90% do limite máximo, o que corresponde a 44,1% da RCL. Assim, de acordo com art. 59 da LRF, caberá ao Tribunal de Contas a incumbência de comunicar aos poderes ou órgãos dos

entes da federação, como forma de alertá-los, quanto ao risco de aproximação aos limites prudencial e legal. Contudo, é importante ressaltar que diferentemente dos outros limites, no alerta não ocorre vedações aos atos dos gestores.

A limitação no gasto com pessoal, não foi criada apenas para servir de controle das despesas e evitar fraudes, mas uma forma de impor um controle absoluto, responsabilizando os administradores públicos por seus atos, vedando e coibindo ações que porventura ocasionassem aumento de dispêndio desnecessário. Importante salientar que os limites do Executivo não podem se confundir com os do Legislativo, estes são totalmente distintos (BRUNO,2013).

3. ABORDAGEM METODOLÓGICA

Metodologias são regras ou normas estabelecidas para o desenvolvimento de um estudo, é o conjunto de métodos organizados de pesquisa e investigação. Segundo Yin (2001, p. 19, *apud* Soares, 2016, p. 16);

> Se trata de estratégia preferida quando se colocam questões do tipo 'como' e 'por que', quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real.

De acordo com Gil (2008: p.21), "para que um conhecimento possa ser considerado científico torna-se necessário identificar as operações mentais e técnicas que possibilitam a sua verificação", ou seja, é preciso determinar o método que viabilize chegar a determinado conhecimento. Para este autor, o método científico abrange um conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento.

Nesta direção, a metodologia científica é importante para a elaboração de trabalhos acadêmicos, visto que, conforme destaca Prodanov e Freitas (2013, p.14),

> A metodologia, em nível aplicado, examina, descreve e avalia métodos e técnicas de pesquisa que possibilitam a coleta e o processamento de informações, visando ao encaminhamento e à resolução de problemas e /ou questões de investigação.

A pesquisa cientifica, segundo entendimento de Prodanov e Freitas (2013, p.49), "visa a conhecer cientificamente um ou mais aspectos de determinado assunto. Para tanto, deve ser sistemática, metódica e crítica. O produto da pesquisa científica deve contribuir para o avanço do conhecimento humano. "

Corroborando com os autores acima citados e, tendo em vista realizar um estudo capaz de demonstrar os aspectos relacionados à adequação do Estado de Alagoas às exigências legais determinadas pela Lei Complementar n° 101- Lei de Responsabilidade Fiscal - no que se refere especificamente ao gasto com pessoal entre os anos de 2002 a 2018, buscou-se sistematizar informações capazes de demonstrar estas despesas por parte do poder executivo e sua evolução ao longo dos anos.

Dessa forma, o estudo deu início, através dos procedimentos metodológicos científicos, utilizados para orientar o delineamento da investigação.

3.1. Enquadramento Metodológico

Para alcançar os objetivos propostos por este trabalho, utilizou-se a técnica de pesquisa aplicada, ou seja, aquela que, segundo Prodanov e Freitas (2013, p.51) "objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigida à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais".

De acordo com Gil (2008: p.50), "todo processo de pesquisa social envolve: planejamento, coleta de dados, análise e interpretação e redação do relatório". Seguindo esta afirmação, para realizar o levantamento dos dados necessários a este estudo recorreu-se ao procedimento técnico de pesquisa bibliográfica e documental, norteados pela situação problema a qual se propôs a investigação.

Para isto, iniciou-se com a seleção de referenciais teóricos publicados em livros, artigos, produções textuais e materiais acadêmicos relacionados ao tema proposto, bem como foi realizada pesquisa documental em demonstrativos contábeis disponíveis em meios eletrônicos de informação ao cidadão, visando alcançar os recursos teóricos necessários para a elaboração do trabalho e fundamentação da análise do objeto de estudo.

No que diz respeito ao objetivo, a pesquisa pode ser classificada como descritiva, pois procurou demonstrar, sem interferências dos pesquisadores e utilizando os relatórios disponíveis, o comportamento das dívidas públicas em relação ao montante de receitas arrecadadas na série histórica utilizada, bem como, sua adequação aos limites exigidos pela lei.

Conforme definição de Prodanov e Freitas (2013, p.52), a pesquisa descritiva é utilizada,

> Quando o pesquisador apenas registra e descreve os fatos observados sem interferir neles. Visa a descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis. Envolve o uso de técnicas padronizadas de coleta de dados: questionário e observação sistemática. Assume, em geral, a forma de levantamento

Desta forma, optou-se por realizar um estudo de caso, investigando minuciosamente as despesas com pessoal do poder executivo e receitas correntes do Estado de Alagoas, em um período de tempo específico, analisando ano a ano, com intuito de formular um entendimento sobre a sua adequação legal, no que diz respeito às exigências da LRF. Ou seja, analisou-se especificamente a situação problema formulada na pesquisa, buscando verificar em que medida a Lei de Responsabilidade Fiscal funciona como um eficiente instrumento de auxílio aos gestores no controle dos gastos públicos evitando o déficit das contas públicas.

Em relação à abordagem do problema, entende-se que este trabalho se configura como uma pesquisa quantitativa e qualitativa, visto que, ao tempo em que demonstramos os dados fornecidos por meio eletrônicos e disponíveis a todos os cidadãos, utilizou-se os números investigados para realizar comparações, construção de gráficos e noção de progressões e apresentar as análises e interpretação destes, de forma crítica e reflexiva.

3.2 Universo Amostral

O universo estudado foi principalmente direcionado aos balanços gerais de Alagoas em razão da capacidade de sintetização de dados dos referidos documentos, pois concordando com a afirmação de Gil (2008: p. 108) "de modo geral, as pesquisas sociais abrangem um universo de elementos tão grande que se torna impossível considerá-los em sua totalidade. Por essa razão, nas pesquisas sociais é muito frequente trabalhar com uma amostra, ou seja, com uma pequena parte dos elementos que compõem o universo".

Dessa maneira, tendo em vista os objetivos propostos neste trabalho, priorizou-se analisar as informações referentes ao gasto com pessoal do poder executivo no Estado de Alagoas nos períodos entre 2002 a 2018.

Para este fim, foram utilizadas as informações contábeis de origem primária, fiscal e legal, constantes em documentos oficiais disponíveis para consulta, pelos órgãos de fiscalização e reporte financeiros, em meio eletrônico no site da Secretaria da Fazenda do Estado de Alagoas- SEFAZ/AL, apoiados nas determinações legais que direcionam as condutas da administração pública nesta área.

Estes documentos são elencados pela legislação vigente como instrumentos de transparência obrigatórios na gestão fiscal e exigidos pela lei complementar n° 101 e pela lei nº 4320/64. Para nossa investigação utilizamos os relatórios de gestão fiscal, o relatório anual do tesouro e o balanço geral do Estado de Alagoas.

4. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DO RESULTADO DA PESQUISA

Apresenta-se nesta parte da pesquisa, os dados obtidos a partir das análises realizadas nos documentos públicos, os quais podem ser entendidos em balanços gerais e relatórios do tesouro do estado de Alagoas. Após isto, serão verificados através de quadros, gráficos e tabelas, se o Estado tem obedecido os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto as despesas com pessoal do Poder Executivo no período estudado.

4.1 Caracterização da organização

A pesquisa foi realizada nos dados coletados nas despesas com pessoal do Poder Executivo do Estado de Alagoas, que pode ser caracterizado como "ente federativo pertencente à nação brasileira", localizado na Região Nordeste do País. De acordo com os dados publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Alagoas possui atualmente uma população estimada em 2020 de 3.351.543 habitantes, ocupando uma extensão territorial de aproximadamente 28 mil Km², sendo este espaço dividido em 102 municípios, cuja capital Maceió está dentro do município que leva o mesmo nome "Município de Maceió" (IBGE, 2020).

Alagoas tem toda sua costa litorânea banhada pelo Oceano Atlântico e faz divisa com os Estados de Pernambuco, Sergipe e Bahia. As informações encontradas no site do IBGE, demonstram que o Produto Interno Bruto (PIB) deste Estado, compreende proporcionalmente as seguintes atividades econômicas: agropecuária 12%, sendo o sétimo maior produtor nacional de cana de açúcar, 9% de atividades industriais, com importantes reservas de gás natural e petróleo e 79% de atividades prestadores de serviços, tendo o turismo como principal componente desse setor (MENDONÇA,2020).

O quadro 1 demonstra que o Estado de Alagoas apresenta um total de 48.363 (quarenta e oito mil e trezentos e sessenta e três) de pessoal ativo lotado na Administração Pública Estadual, que equivale a um percentual de 1,45% do total da população do Estado. Desse total 42.720(quarenta e dois mil e setecentos e vinte) indivíduos, são servidores da Administração Direta e 5.661(cinco mil e seiscentos e sessenta e um) pessoas, são funcionários da Administração Indireta, cujos totais estão distribuídos por regimes trabalhistas da seguinte forma:

Quadro 1 – Pessoal Ativo da Administração Pública no Estado de Alagoas

Pessoal	Estatutários	CLT	Comissionados	Sem Vínculo Permanente	Total
Adm. Direta	30.232	0	1.990	10.480	42.702
Adm. Indireta	4.672	178	423	388	5.661
Total	34.904	178	2.413	10.868	48.363

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do IBGE em 2018.

O propósito do estudo é analisar as informações referentes aos gastos com despesas de pessoal no Estado de Alagoas e sua adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal, focando especificamente nos gastos com pagamento do funcionalismo público do Poder Executivo. A ideia foi motivada em razão da necessidade de aprimorar os conhecimentos teóricos adquiridos nos conteúdos ministrados na graduação e no interesse em conhecer um pouco mais sobre esse tema tão polêmico, que, desde a aprovação da LRF/2000, tem sido assunto discutido e analisado em vários trabalhos disponíveis na literatura que trata desse assunto, além de considerar que esta pesquisa realizada em nível local pode trazer resultados importantes que podem fundamentar outros estudos nessa área.

Dessa forma, o acesso aos dados referentes ao Estado de Alagoas, que serão analisados ao longo desse trabalho de conclusão de curso, permitirá dirimir as dúvidas existentes sobre as informações coletadas, contribuindo, para que seja possível apresentar informações importantes ao leitor, como também estimular futuras pesquisas que venham aprofundar este estudo.

4.2 Análises dos dados coletados – Estado de Alagoas 2002 - 2018

4.2.1 Evolução da Receita Corrente Líquida.

Qualquer administração pública necessita da existência de capital humano para executar as atividades fins e meios necessários ao funcionamento da máquina administrativa, bem como atender as necessidades básicas demandadas pela sociedade. Estes serviços são desempenhados por servidores e funcionários conforme determina a CF/1988, remunerados a partir dos recursos públicos alocados na Lei Orçamentária Anual - LOA, atendendo aos limites para despesas com pessoal conforme dispões a Lei Complementar nº 101/2000.

O gasto com pessoal corresponde a uma parcela significativa do investimento de uma gestão pública que se dedica a garantir a prestação eficiente dos serviços disponibilizados à população. Contudo, conforme observação de Pires e Neto (2016: p. 38), “apesar de o serviço público ser essencial para a realização das funções do Estado, essas despesas não podem comprometer toda a arrecadação dos entes”. Ou seja, é preciso estar atento aos limites

orçamentários estabelecidos na legislação, seguindo o planejamento definido para a execução desta despesa, tendo em vista não exceder as limitações legalmente recomendada.

A RCL, composta pelas receitas constantes na LRF, inciso IV, art. 2º já destacada no capítulo 2, subtítulo 2.2.4.2 deste trabalho, é utilizada como referência para as despesas previstas, pois é a partir dela que há conjectura para planejar o quanto é possível gastar sem que haja desequilíbrio nas contas públicas, isto é, sem que sejam ultrapassados os limites propostos na LRF. Quanto mais robusto for o somatório de receitas que compõe a RCL, mais o Estado poderá investir em seu funcionamento.

Tendo em vista demonstrar a evolução dos gastos com pessoal em relação à receita corrente líquida e a obediência aos limites legais estabelecidos, iniciou-se com uma análise sobre os acontecimentos que provocaram alterações na evolução de Receita Corrente Líquida-RCL, durante o período de 2002 a 2018. Estão demonstradas no quadro 2, as ocorrências de maior relevância econômica no que concerne as variações ocorridas nas finanças públicas no intervalo supracitado:

Quadro 2 – Evolução da RCL (2002 até 2018)

Ano	Ocorrências	Análise
2002 - 2003	• Baixo desempenho da economia brasileira e política fiscal restritiva. • Alta dependência dos recursos do FPE.	• O fraco desempenho da economia ocasionou uma variação negativa do PIB com relação a 2002. • A RCL de 2003, cresceu 6,30% em relação a do ano de 2002.
2004	• Bom desempenho da economia. • Variação positiva do PIB em relação a 2003. • Aumento na oferta de empregos e facilidade de crédito. • Aumento no consumo. • Crescimento da receita tributária	• Houve crescimento da economia. • Aumento o número de empregos. e • A RCL cresceu pouco mais de 18,48% em relação a 2003.
2005	• Crescimento da receita tributária e patrimonial. • Queda na receita de serviços. • Investimento em capacitação dos funcionários do FISCO. • Ampliação e melhoria das estruturas de postos fiscais.	• Crescimento do ICMS em 15,15% em relação a 2004. • Crescimento da RCL de 27,35% em relação a 2004.
2006	• Crescimento da receita tributária • Alto crescimento das receitas de serviços • Participação majoritária do ICMS no total dos impostos estaduais.	• Aumento de 17,81% de receitas tributárias em relação a 2005 e crescimento de 143,88% das receitas de serviços. • Ações de investimento no fisco, em 2005, contribuíram para o crescimento das receitas tributárias em 2006. ICMS compõe quase 90% do total de impostos arrecadados pelo estado • A RCL cresceu 9,94% em relação ao ano anterior.

2007	• Crescimento contínuo das Receitas tributárias e das transferências correntes. • IPVA e imposto de renda sobem impulsionando o crescimento das receitas de tributos. • Crescem as receitas patrimoniais e diminui as receitas de serviços.	• As receitas tributárias aumentaram em 47,37% e as transferências correntes em 54,13% no período 2003 – 2007. • O IPVA e imposto de renda subiram 35,38% e 13,63% respectivamente. • A receita corrente líquida termina o ano de 2007 com um crescimento de 16,09%.
2008	• Houve um crescimento geral nas receitas do tesouro estadual. • Aumento do FPE • Crescimento do ICMS	• As receitas estaduais cresceram 14,9% comparativamente com 2007. • Houve crescimento para o FPE na razão de 22,26% o que causou um considerável aumento para as transferências federais. • Em relação ao ano anterior a RCL teve um aumento de 13,62%.
2009	• Crise mundial afeta a arrecadação da União e do Estado de Alagoas. • Baixo crescimento das receitas tributárias. • Transferências federais caem. • Mal desempenho da RCL.	• Vítima da crise de 2009 as receitas do Estado não conseguiram continuar no crescimento que estavam tendo nos últimos anos decaindo para -5,39% em comparação a 2008. • As receitas tributárias tiveram, apenas, crescimento de 5,3% e as transferências federais decresceram em -5,9%, destacando o FPE que decresceu para -3,62%. • O Estado de Alagoas depende dos recursos transferidos do FPE para construir suas receitas anuais, pois este recurso constitui, por vezes, mais da metade de toda a receita arrecadada pelo Estado. • A RCL aumentou em apenas 1,97%.
2010	• Receitas tributárias apresentaram desempenho positivo. • Alto crescimento do ICMS. • Pela primeira vez o FPE é superado por outro tributo (ICMS).	• O ICMS cresceu 22,6%, constituindo a maior fonte de receita arrecadada, tornando-se responsável pelo bom desempenho das receitas tributárias de 2010. • O FPE subiu 7,8% em relação a 2009. • A RCL cresceu 16,89% em comparação a 2009.
2011	• Melhora no desempenho econômico do país. • FPE recupera seu crescimento.	• Com a melhora da economia a arrecadação também melhorou, dessa forma os repasses federais tornaram-se maiores. • FPE voltou a crescer e alcançou um aumento de 23,1%. • A RCL cresceu 14,16% em relação ao ano anterior.
2012	• Economia brasileira volta a piorar. • PIB cresceu apenas 0,9%. • Redução do FPE.	• Com a economia prejudicada, a arrecadação federal também foi afetada, consequentemente o FPE teve uma redução de -3,61%. • Considerando esse cenário, a RCL cresceu, apenas, 5,22%.
2013	• Situação econômica do país ainda é negativa. • PIB baixo mantém nível de consumo reduzido. • FPE e ICMS ainda continuam com pouco crescimento.	• Baixo desempenho econômico acarretou em arrecadação insuficiente para os cofres públicos, dessa forma as transferências federais também diminuem resultando num crescimento do FPE de, apenas, 1,60% e no ICMS de 5,21%. • A RCL cresceu 8,18%.
2014	• Persiste a má conjuntura econômica. • FPE e ICMS mantêm queda de crescimento.	• A retração econômica relatada nos últimos anos permanece constante, culminando na queda de crescimento das receitas nacionais e estaduais.

		• FPE e ICMS cresceram apenas, 2,41% e 0,56% respectivamente. • A RCL cresceu 9,23%.
2015	• O PIB nacional continua em decrescimento • Retração das atividades econômicas, prejudicam a arrecadação tributária.	• A contínua retração nas atividades econômicas prejudica a arrecadação nacional e estadual, culminando, sempre, num menor volume de transferências. • Considerando esse cenário, o FPE e o ICMS, que correspondem a mais de 90% da receita estadual, não cresceram nem 6%.
2016	• ICMS volta a crescer • RCL volta a ter crescimento notório.	• ICMS passou por forte crescimento subindo cerca de 15%, fruto da forte fiscalização e ajustes na legislação do Estado. • FPE constituiu 90% dos repasses federais. • A RCL cresceu 20,86% em relação a 2015.
2017	• Recessão influencia a arrecadação. • Governo cria ações para combater a sonegação fiscal. • Maior atenção para controle de gastos.	• Na prestação de contas, relatada no balanço do Estado de 2017, o governo informou que implantou mecanismos de combate à sonegação de impostos. • O cenário de recessão influencia nas arrecadações do Estado, impactando diretamente na formação da RCL que, dessa forma decresceu -3,91% em relação a 2016.
2018	• Novas políticas fiscais têm surtido efeito positivo • Recessão ainda influencia negativamente no tesouro estadual	• No balanço geral de 2018 o Estado de Alagoas reafirmou que seus esforços fiscais estão surtindo efeito positivo nas receitas estaduais. • O cenário de recessão que o país estava passando, influenciou negativamente no tesouro estadual. • A RCL subiu 8,36% em relação a 2017.

Fonte: Relatório de gestão fiscal (2002 até 2018), balanços gerais (2002 até 2018) e relatório do tesouro (2002 até 2015).

No quadro 2 ficou explícito que a relação econômica entre PIB, recolhimentos de impostos, políticas fiscais, recessão, ações governamentais de combate à sonegação e, principalmente, volume de FPE, determinaram de forma significativa as variações da RCL no estado de Alagoas durante os anos analisados.

4.2.2 Evolução da Despesa com Pessoal do Poder Executivo.

Como já foi mencionado anteriormente**,** a Lei de Responsabilidade Fiscal define como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer

natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência (BRASIL,2000).

Dispõe ainda a LRF, que a despesa total com pessoal não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, conforme apresentado na Tabela 1, p. 32, cujos percentuais definidos para os Estados não poderá exceder os 49% da RCL.

Tendo em vista o exposto, o quadro a seguir demonstra as ocorrências que afetaram estas determinações legais, durante os anos avaliados. Foram analisados os aspectos econômicos e legais que puderam influenciar positivamente, ou negativamente nos dispêndios relacionados com o pessoal do poder executivo.

Quadro 1 – Análise dos eventos que impactaram na evolução das despesas com pessoal do Poder Executivo do Estado de Alagoas (2002 até 2018).

Fatos Impactantes - 2002-2003: • Alto valor de despesas com pessoal. • Necessidade de implantação do fundo de pensão estadual. • Liquidação de restos a pagar em precatório e outras indenizações. **Análise Crítica:** O tesouro estadual liquidou despesas com restos a pagar de R$ 2,5 milhões em precatórios e outras indenizações trabalhistas. O fundo de pensão estadual criado pela lei 6.288/02, denominada "AL Previdência", minimizaria o impacto nas despesas com pessoal do Estado, mas sua implantação ainda não havia sido concretizada, sobrecarregando o Estado. Os gastos com pessoal do Poder Executivo alcançaram 48,99% da RCL.
Fatos Impactantes - 2004: • Houve aumento das despesas com pessoal do Executivo. • A liquidação de despesas de 2003 afetaram o desempenho econômico de 2004. **Análise Crítica:** O relatório do tesouro estadual de 2004 revelou que as despesas com restos a pagar de 2003, atingiram R$ 38 milhões, valor que é liquidado no exercício de 2004 e acabou afetando o desempenho econômico do ano corrente. Em 2004 as despesas com pessoal do Executivo atingiram 48,28% da RCL.
Fatos Impactantes - 2005: • Fundo de pensão estadual ainda não estava em vigor. • Despesas totais com pessoal ultrapassam os limites da LRF. **Análise Crítica:** A implantação do regime previdenciário dos servidores de Alagoas ainda não estava concretizada. As despesas totais dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e do Ministério Público, estavam ultrapassando o limite de 60% estabelecido pela LRF. Em 2005 o total de gastos com pessoal do Poder Executivo alcançou 43,77% da RCL.
Fatos Impactantes - 2006: • O Fundo de pensão estadual não foi implementado. • As despesas estatais estavam sobrecarregadas. **Análise Crítica:** Os gastos com inativos e pensionistas deveriam ter sido repassados para o Fundo Previdenciário dos Servidores, criado pela lei 6.288/02, possibilitando ao Estado condições de manter as dívidas nos limites legais, porém o referido fundo ainda não se encontrava consolidado. Nesse referido ano as despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram 45,93% do total da RCL.
Fatos Impactantes - 2007: • Houve redução nos gastos de custeios e investimento. • O Fundo de Pensão "AL – Previdência" foi parcialmente implementado. **Análise Crítica:** Mesmo tendo sido observado uma redução nos gastos de custeios e investimentos, não foi possível minimizar o impacto do aumento feito com os gastos do pessoal do Poder Executivo. A implementação total do AL-previdência ainda não fora concluída, fato este que acabou sobrecarregando as contas do Estado. As despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram 46,86% da RCL.
Fatos Impactantes - 2008:

- Houve crescimento da receita estadual.
- Aumentou o volume de transferências do FPE.
- Fica evidenciada a dependência do Estado frente ao FPE.

Análise Crítica: A dependência do Estado de Alagoas dos recursos do FPE é absoluta, pois, em 2008 o ICMS não conseguiu pagar as despesas com pessoal do Poder Executivo, enquanto o referido Fundo constituiu 49,3% de toda a receita do Estado, crescimento na ordem de 22,2% em relação ao ano anterior. As despesas com pessoal do Poder Executivo atingiram 45,85% da RCL.

Fatos Impactantes - 2009:

- As despesas com pessoal do Executivo ultrapassaram o limite legal.
- Baixo desempenho da economia.
- Menor repasse de recursos federais em razão da crise mundial.

Análise Crítica: Em razão da crise mundial a captação de recursos tributários caiu e dessa forma as transferências federais foram menores. O FPE, no ano de 2009, apresentou resultado negativo de -3,6% quebrando um período de evolução. O Fundo mencionado constitui, praticamente, metade de toda a receita arrecadada pelo Estado. Em 2009, as despesas com pessoal do Poder Executivo superaram o limite legal, chegando a 50,96% da RCL.

Fatos Impactantes - 2010:

- Houve uma redução dos gastos com pessoal do Executivo.
- Os recursos do antigo Fundo Previdenciário foram usados para cobrir gastos.

Análise Crítica: Através da lei 7.114/09 foi possível utilizar os recursos do antigo Fundo Previdenciário criado pela lei 6.288/02, possibilitando assim uma redução de quase 60% das despesas com pessoal inativos e pensionistas do Poder Executivo. As despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram 45,24% da RCL.

Fatos Impactantes - 2011:

- Houve melhora da economia.
- O FPE voltou a crescer.
- As despesas com pessoal do Executivo cresceram.

Análise Crítica: A melhora do quadro econômico certamente justificou o aumento de 13,1% no tesouro estadual em 2011. Apesar das despesas com pessoal do Executivo continuarem subindo, conforme os anos se passam, elas terminaram o ano com 46,40% da RCL, ficando assim dentro dos limites legais.

Fatos Impactantes - 2012:

- As despesas com pessoal continuam crescendo.
- O baixo crescimento do PIB, faz a economia despencar.

Análise Crítica: Além do mal desempenho da economia, que acarretou pequeno crescimento do PIB de 0,9%, as despesas totais com pessoal do Estado subiram cerca de 10%, aumento justificado pelo reajuste salarial de determinadas categorias. Com esse aumento, as despesas com pessoal ficaram em torno de 47,90% da RCL.

Fatos Impactantes - 2013:

- Houve evolução vegetativa das despesas com pessoal do Executivo.
- Despesas com pessoal do Executivo constituem metade de todo gasto.

Análise Crítica: As despesas com pessoal do poder Executivo continuaram a subir ao longo dos anos. No ano de 2005 as despesas com pessoal constituíram 50% do total de gastos do Executivo. A evolução vegetativa é um dos principais responsáveis pelo aumento anual desse dispêndio, junto com os reajustes salariais anuais. A referida despesa finalizou 2013 com um percentual de 47,71% sobre a RCL.

Fato Impactante - 2014:

- O limite legal das despesas com pessoal do Executivo foi ultrapassado, acarretado pelo forte aumento das despesas com pessoal do Executivo.

Análise Crítica: Com a ultrapassagem do limite legal imposto pela LRF, a despesa com pessoal do Executivo atingiu 49,71% da RCL. Esse tipo de despesa, além de ter subido 13% em razão do volume de recursos desprendido para o fundo estadual de saúde, faz subir também os gastos totais do Estado, ou seja, não existe mágica para conter esse aumento geral.

Fato Impactante - 2015:

- O mau desempenho da economia, provoca a retração do PIB.

Análise Crítica: O mau desempenho da economia persiste, o PIB decresce em -3,8% e os repasses federais, que junto com o ICMS constituíam mais de 90% das receitas do Estado, diminuem, comprometendo assim toda a disponibilidade financeira do Estado de Alagoas. Em 2015 as despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram 48,35% da RCL.

Fatos Impactantes - 2016: • As receitas de ativos foram regularizadas no exterior. • Houve redução nas despesas com pessoal do Executivo **Análise Crítica:** O crescimento atípico do valor do Fundo de Participação dos Estados, provocou aumento nas transferências do FPE, aumento esse, justificado pela regularização de ativos no exterior (repatriação) ao final do exercício de 2016. Esse evento conteve o aumento das despesas com pessoal do Executivo possibilitando que a despesa com pessoal se mantivesse em torno de 45,97% da RCL.
Fatos Impactantes - 2017: • Houve uma evolução insignificante nas despesas com pessoal do Executivo • A RCL teve uma pequena evolução. • Caem os recursos federais transferidos. **Análise Crítica:** A despesa líquida com pessoal aumentou em 1,66% comparada com o ano anterior, porém o resultado final de 48,63%, sobre a RCL, não pode ser atribuído, exclusivamente, ao pequeno aumento dessa despesa, pois, como é calculado sempre sobre a Receita Corrente Líquida, o efeito dos repasses federais, que caíram 6,6% influenciaram diretamente a RCL, pesando sobre o resultado.
Fatos Impactantes - 2018: • O aumento das receitas superou os índices da inflação. • Medidas e ações foram tomadas para conter os gastos com as despesas de pessoal. **Análise Crítica:** Nesse último ano da análise as despesas com pessoal do Poder Executivo, alcançou um percentual de 48,69% sobre a RCL, sendo assim atendido o limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. No balanço geral de 2018 foi relatado, mais uma vez, que o governo tem tomado medidas para enxugar os gastos com despesas de pessoal, porém não foi dito quais medidas estão sendo tomadas para isso.

Fonte: Relatório de gestão fiscal (2002 até 2018), balanços gerais (2002 até 2018) e relatório do tesouro (2002 até 2015).

4.3 Interpretação dos resultados.

O gráfico 1 apresenta as percentagens relacionadas às despesas com pessoal do poder executivo, sobre a RCL, nos anos entre 2002 a 2018, ilustrando os valores em percentagem em cada ano, como forma de visualizar os números em relação ao limite legal destinado a esse gasto no referido poder.

Priorizou-se, inicialmente, destacar os anos nos quais foi verificado nos documentos estudados, que o patamar de 49% imposto como limitação de gastos com pessoal constante na LRF não foi respeitado, o que ocorreu em 2009 e 2014.

A determinação nestes casos é de que o percentual excedente seja eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo que pelo menos um terço deve ocorrer no primeiro, adotando-se entre outras, as providencias previstas nos §§ 3o e 4o do art. 169 da Constituição. Caso a redução exigida pela lei não seja alcançada, enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá receber transferências voluntárias, obter garantia, direta ou indireta, de outro ente e contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal, conforme art.23 §3º da LRF.

No ano de 2009, a crise mundial afetou fortemente a arrecadação de recursos federais, vide quadro 2, e isso refletiu diretamente nos repasses feitos para os Estados. Como já fora comentado anteriormente Alagoas é altamente dependente dos recursos federais para sua

subsistência, pois o Fundo de Participação dos Estados - FPE, que é parte desse recurso, constitui praticamente metade de toda arrecadação do Estado. Constatou-se que no ano supracitado, a RCL cresceu somente 1,97%, conforme gráfico 2, e isso foi insuficiente para suplantar os dispêndios de pessoal do poder executivo, o que acarretou a superação do limite estabelecido pela LRF neste ano e reverberou no ano de 2010, quando o conselho estadual de segurança pública expediu o acórdão n° 011/2010 que apreciou o processo impetrado pela defensoria pública no qual era solicitada a análise da possibilidade de nomeação da reserva técnica da polícia militar.

O voto dado pela conselheira Cláudia Muniz do Amaral, no acórdão n° 011/2010, foi desfavorável a esta solicitação, e apresentou como justificativa o fato de que o Estado se encontrava na impossibilidade legal de nomeações em razão da quebra do limite percentual de 49%, das despesas com pessoal do Poder Executivo sobre a RCL, exigido pela lei.

Cabe ainda destacar a ação civil nº 2.076, na qual o Estado de Alagoas questiona a decisão da secretaria do tesouro nacional que concluiu por impedimento de contratação de empréstimo destinado a programa de investimento solicitado à caixa econômica federal, devido ao ente federativo ter descumprido os limites estabelecidos pela LRF. Assim, o ministro Marco Aurélio, relator desta ação, deferiu o pedido de afastamento deste impedimento imposto pela secretaria do tesouro nacional, sugerindo que Alagoas naquele ano de 2009, adotasse a postura necessária para melhor gerir o serviço público.

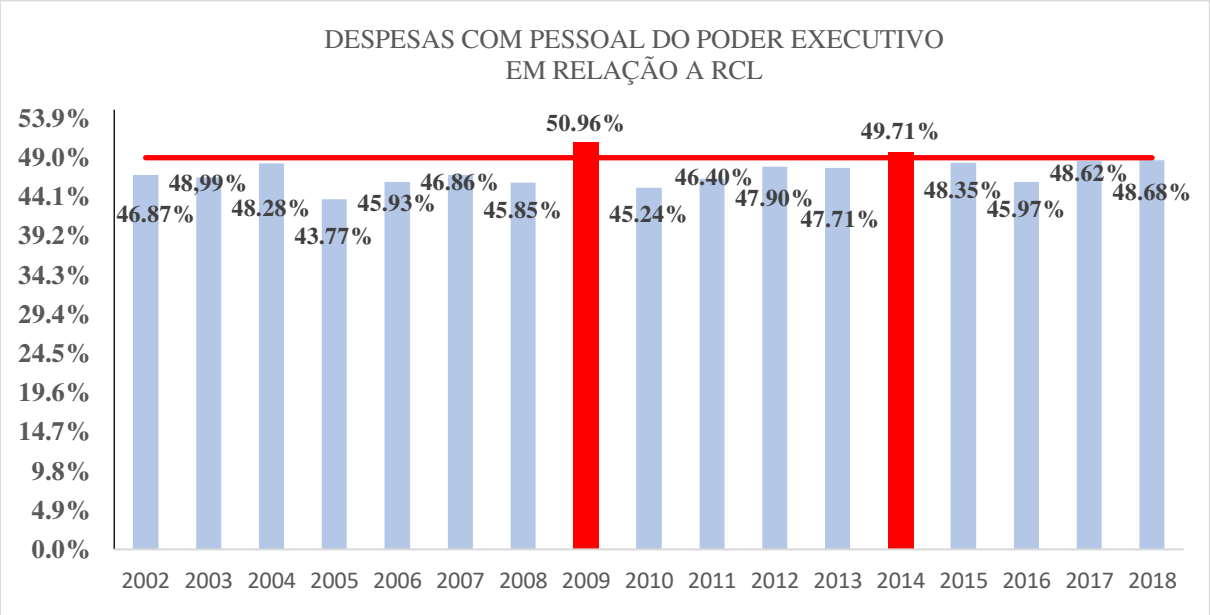
Em 2014 a receita corrente líquida evoluiu de maneira aceitável, porém os aumentos das despesas com pessoal do poder executivo, em razão do volume de recursos destinados para o fundo estadual de saúde, fizeram com que a RCL não conseguisse permanecer no limite estabelecido pela LC 101. Considerando o exposto anteriormente, não foi encontrado nenhum tipo de ação processual que pudesse fornecer subsídios de análise no que diz respeito à quebra do limite legal, terminando as despesas com o pessoal do executivo em 49,71% sobre o total da RCL.

Observa-se em relação ao patamar de atenção recomendado pelo Tribunal de Contas no que se refere ao gasto com pessoal do Executivo, que corresponde a 44,1%, ou seja, 90% do limite total, apenas no ano de 2005 este limite ficou abaixo do prescrito, em todos os demais anos analisados se constata a superação deste limite.

Em relação ao limite prudencial, que na esfera estadual é 95 % do limite total de 49%, para o gasto com pessoal do Executivo, ou seja, 46,55% da RCL, percentual este recomendado para evitar que o volume máximo de gastos seja alcançado, é possível verificar no gráfico que, dos dezessete (17) anos apresentados, apenas nos exercícios financeiros de 2006, 2008, 2010,

2011 e 2016 o Estado conseguiu se manter dentro deste limite. Nos demais anos, o gasto com pessoal em relação a RCL aparecem numa posição muito próxima ao limite legal de 49%, o que não parece o ideal enquanto margem segura para prevenir riscos e evitar o desequilíbrio das finanças públicas.

Gráfico 1 – Despesas com pessoal do poder executivo



Fonte: RGF de 2002 até 2018. Elaboração própria dos autores (2020) – Valores em R$ 1.000,00

4.3.1 Análise dos resultados da RCL

O estudo verificou que, dos repasses do Governo Federal destinados a contribuir com a RCL do Estado de Alagoas, o Fundo de Participação dos Estados aparece como a verba que abrange metade de toda receita disponível por este ente federativo, ao lado do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) e juntos estes recursos somam mais de 90% de toda tributação arrecadada no Estado, considerando que em todo período analisado, 2002 até 2018, os balanços gerais sempre demonstraram essa proporção.

Ao analisar o gráfico número 2 é possível notar que a evolução da RCL ocorreu de forma constante, e em alguns anos de forma expressiva, com exceção de 2017 que teve uma baixa de -3,90% em relação ao ano anterior. Em termos percentuais, a margem de variação positiva no período analisado ficou entre 1,97% até 27,35%. Sendo 2009 o ano em que houve o menor índice de crescimento, e 2005 o que obteve o maior aumento percentual.

Em 2005 é possível perceber uma maior elevação da RCL em relação ao período analisado, esse cenário favorável, segundo consta no relatório do tesouro estadual, deu-se em

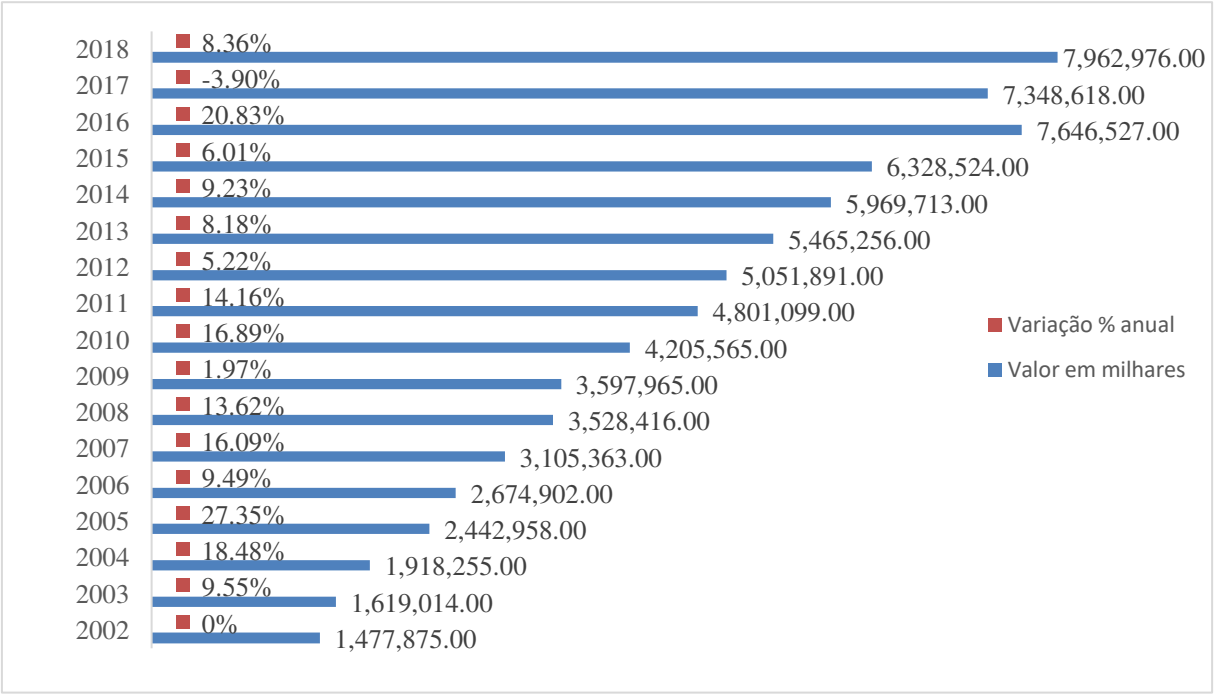
razão do aumento das transferências federais que cresceram 25,13%. Nesse contexto o FPE foi o responsável por quase 47% das receitas líquidas do tesouro estadual naquele ano.

O pouco crescimento da receita corrente liquida alcançado em 2009, ocorreu, conforme afirma o relatório do tesouro daquele ano, devido ao baixo desempenho da economia brasileira, pois, como já foi informado, o estado de Alagoas, é dependente dos repasses federais, dos quais o mais notório é o fundo de participação dos estados (FPE) e uma deficiente arrecadação nos recursos federais, resulta em menor repasse, que vai influenciar negativamente na formação da RCL.

Como já foi exposto, o ano de 2017 passou por um decrescimento na RCL, porém, como está relatado no balanço geral daquele ano, o ano de 2016 teve um considerável aumento na arrecadação em virtude do FPE-repatriação. Esse tipo de receita é sazonal, e fruto de entrada de recursos decorrentes da regularização de ativos do país mantidos no exterior. Desconsiderando esse valor, o ano de 2017 passaria a representar um aumento de 0,8% em relação à RCL de 2016, conforme demonstra o balanço do referido ano.

Vale ressaltar que, em todos os anos analisados o FPE correspondeu, no mínimo, a 40% de toda a arrecadação Alagoana, conforme pode ser constatado nos relatórios gerais de 2002 até 2018.

Gráfico 2 – Receita corrente líquida



Fonte: Balanços gerais de 2002 até 2018. Elaboração própria dos autores (2020)

4.3.2 Análise dos resultados das despesas com pessoal

As despesas com pessoal tendem a crescer com o passar dos anos, o que é possível constatar nos números expostos na tabela abaixo, onde foi apresentada a evolução do valor total gasto como pessoal do Executivo e as variações em percentagem anual nos períodos apurados.

De acordo com os dados apresentados na tabela 3, entre os anos de 2002 a 2018, é possível perceber que ocorrem variações percentuais significativas em relação às despesas com pessoal no Estado de Alagoas. No ano de 2003, por exemplo, constatou-se um crescimento de 5,56% dessa despesa em relação ao ano anterior, o que ocorreu, conforme os estudos, devido à liquidação de precatórios e indenizações trabalhistas pagas aos servidores de diversos órgãos, dívidas que juntas, somaram mais de 60 milhões de reais.

Em 2004, a variação sofre uma elevação considerável, alcançando mais de 25% de aumento em ralação a 2003. Contudo, na documentação analisada não foi encontrado nenhuma situação atípica para esse expressivo acréscimo, exceto a contratação de novos funcionários públicos, seja por concursos ou contratos de prazo determinado.

Nos anos de 2005 e 2006, as despesas continuaram em ascensão, alcançando os patamares de 15,45%, e 14,91% respectivamente, sendo identificada nestes anos a contratação de trabalhadores e reajustes concedidos para equiparação funcional aos servidores com graduação, como um possível motivo para estes resultados.

No exercício financeiro de 2007, foi observado um acréscimo de quase 19% no valor total para esta despesa. Neste período, destacou-se a ocorrência de contratações e reajustes salariais, principalmente nas áreas da educação e segurança pública, o que também ocorreu nos dois anos posteriores, 2008 e 2009, onde se identificou uma variação crescente de 11,17% e 13,34% nas despesas com pessoal do Poder executivo, nesta ordem.

Em 2010, o crescimento apresentado foi de apenas 3,76% e o fator que impactou para esse resultado foi a utilização dos recursos depositados no antigo fundo previdenciário destinado ao pagamento dos inativos e pensionistas, conforme foi disciplinado na Lei 7.114/2009, dispositivo que reestruturou a previdência dos servidores do Estado de Alagoas.

Em 2011, o crescimento anual desta despesa alcançou a marca de 17,10%. Esta foi a variação mais elevada com este dispêndio que foi constatada em comparação aos anos posteriores, que seguiram variando de forma oscilante, baixando consideravelmente em 2017 para voltar a subir em 2018, mas sempre com seus momentos de crescimentos marcados pela mesma motivação: o aumento vegetativo das despesas com pessoal, decorrente da contratação de funcionários por concursos ou por contratos com prazos definidos.

Tabela 2 – Evolução das despesas com pessoal do poder executivo

Ano	Valor total	Variação % anual
2002	**692.715**	**-**
2003	**731.260**	**5,56%**
2004	**926.127**	**26,65%**
2005	**1.069.231**	**15,45%**
2006	**1.228.617**	**14,91%**
2007	**1.455.234**	**18,44%**
2008	**1.617.713**	**11,17%**
2009	**1.833.533**	**13,34%**
2010	**1.902.411**	**3,76%**
2011	**2.227.769**	**17,10%**
2012	**2.419.883**	**8,62%**
2013	**2.607.592**	**7,76%**
2014	**2.967.591**	**13,81%**
2015	**3.059.904**	**3,11%**
2016	**3.514.783**	**14,87%**
2017	**3.573.247**	**1,66%**
2018	**3.876.443**	**8,49%**

Fonte: RGF de 2002 até 2018. Elaboração própria dos autores (2020) – Valores em milhares.

5. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES FINAIS

O estudo realizado neste trabalho de conclusão de curso permitiu demonstrar que o novo modelo de finanças públicas implementado pela Lei Complementar nº101 de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, como ferramenta gerencial conseguiu controlar os gastos públicos, evitando a elevação dos déficits públicos, além de conter o endividamento e impulsionar o desenvolvimento econômico em todos os níveis de governo.

Esta Lei estimulou e continua estimulando uma gestão fiscal responsável exigindo dos gestores ações planejadas para o cumprimento das metas fiscais estabelecidas em cada ano. Eles precisam estar alinhados aos preceitos da transparência e controle em relação à administração dos recursos públicos e para isto é necessário à obediência as restrições orçamentárias determinadas por este dispositivo legal sob pena de sofrerem punições em caso de descumprimento das normas definidas.

O gasto com pessoal apresenta-se como a maior das despesas com custeio da máquina administrativa, comprometendo boa parte da receita arrecadada e trazendo desequilíbrio no orçamento. Diante desta constatação buscou-se, através deste trabalho, realizar um estudo para verificar se o Governo do Estado de Alagoas vem obedecendo aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal em relação a estas despesas tendo como foco o dispêndio que concerne ao Poder Executivo entre os anos de 2002 a 2018, com vistas a entender como o Estado se organiza diante da sua arrecadação para não extrapolar o limite fixado na Lei.

Tendo em vista o patamar estabelecido pela LRF para o gasto com pessoal do Poder Executivo nos Estados, que é de 49% da Receita Corrente Liquida, buscou-se analisar em demonstrativos financeiros de reporte do Estado, disponíveis em meio eletrônico, como o estado de Alagoas vem procedendo em relação a esta determinação legal de acordo com sua arrecadação e o comprometimento com esta despesa em cada ano.

O estudo mostrou que houve, no decorrer dos anos analisados, uma evolução na RCL e nas despesas com pessoal e que, na maioria dos anos analisados o Estado obedeceu à meta fiscal relacionada ao gasto com pessoal do Executivo estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

As exceções ficaram por conta dos exercícios financeiros de 2009 e 2014, onde se verifica a extrapolação do limite total de 49% da Receita Corrente Liquida, que ocorre devido a situações que afetaram a arrecadação nestes anos, como o momento econômico desfavorável e o decréscimo do repasse das receitas federais através do Fundo de Participação dos Estados que resultou numa baixa evolução da RCL.

Foi possível constatar também que, em onze dos dezessete anos analisados ocorreu o descumprimento referente ao limite prudencial recomendado para esta despesa, que é de 46,55% da RCL, ou seja, nestes anos o gasto com pessoal do Executivo esteve acima deste patamar e muito próximo ao limite total recomendado.

Em relação a este limite, é possível observar que, só nos anos de 2005, 2006, 2008, 2010, 2011 e 2016 se verifica o respeito à recomendação preventiva de 95% de gasto do valor total (46,55%) e dentre estes, apenas em 2005 o dispêndio esteve abaixo do limite de Alerta orientado pelo Tribunal de Contas, que é de 44,1% da RCL.

Diante do exposto, esse estudo concluiu que, de modo geral, o Estado de Alagoas conseguiu manter-se dentro do limite total determinado para o gasto com pessoal do Poder Executivo e seguiu os preceitos legais da Lei Complementar 101/2000, com exceção dos anos 2009 e 2014. Contudo, em grande parte dos anos estudados, percebeu-se que este gasto vem se mantendo acima do limite prudencial e muito próximo a faixa do limite máximo da meta fiscal estabelecida.

Assim sendo, mesmo entendendo que não ultrapassar o limite é um fator positivo, entende-se que os gestores precisam estar atentos ao desafio de continuar regulando os excessos de despesas, a fim de não extrapolar o percentual fixado pela LRF, evitando o desequilíbrio e o endividamento do ente federativo, que é tão prejudicial ao desenvolvimento do Estado e à Administração Pública.

Dessa forma, cientes dos desafios que ainda permanecem para que se mantenha a manutenção do equilíbrio das contas públicas no estado de Alagoas, são propostos estudos complementares que venham demonstrar os fatores que interferem na desarmonia destas contas, bem como a análise de outras despesas públicas, tendo como base a Lei de Responsabilidade Fiscal.

REFERÊNCIAS

ALAGOAS. **Acórdão N° 011/2010**. Conselho estadual de segurança pública - Alagoas. Conselheira: Cláudia Muniz de Amaral. Reclamação por providência n° 003/2010. Acórdão, Maceió, 18 de março de 2010. Disponível em: <http://www.conselhodeseguranca.al.gov.br/consultas/acordaos/acordaos-2010/Acordao%20nb0%20011-2010%20%28%20RP%20003-2010%20%28Reserva%20Tecnica%29.pdf> Acesso: 06 de maio.2020.

ALAGOAS. **Ação cível originária 2.076.** Supremo tribunal federal. - Alagoas. Relator: Min. Marco Aurélio. Maceió, 18 de março de 2010. Disponível em: www.stf.jus.br Acesso em: 20 de jun. 2020.

ALAGOAS. **Relatório de gestão fiscal**: Referentes aos anos de 2002 até 2018. Disponível em: http://www.sefaz.al.gov.br/legislacao/43-financas/lei-de-responsabilidade-fiscal/145-relatorio-de-gestao-fiscal-rgf Acesso em: 05 de mai. 2020.

ALAGOAS. **Relatório de gestão fiscal**: Referentes aos anos de 2002 até 2018. Disponível em: <http://www.sefaz.al.gov.br/legislacao/40-financas/gestao-financeira-orcamentaria/131-balanco-geral-do-estado> Acesso em: 20 de mai. 2020.

ALAGOAS. **Relatório do tesouro**: Referentes aos anos de 2002 até 2015. Disponível em: <http://gcs.sefaz.al.gov.br/sfz-gcs-web/consultarDocumentos.action?codigoCategoria=CAT011&codigoTipoDocumento=TIP036> Acesso em: 29 de mai. 2020.

ALAGOAS. **Lei n. 7.114, de 5 de novembro de 2009.** Dispõe sobre a reestruturação do regime próprio de previdência funcional do estado de alagoas, cria o seu órgão gestor, fixa os regimes financeiros do respectivo plano de custeio e financiamento e dá outras providências. Disponível em: <http://transparencia.al.gov.br/media/legislacao/2009/Lei%20N%C2%BA%207.114%20-%2009.pdf> Acesso em: 11 de jul. 2020

ALAGOAS. **Lei n. 6.288, de 28 de março de 2002.** Institui o regime próprio de previdência dos servidores públicos do estado de alagoas e dá outras providências. Disponível em: <http://transparencia.al.gov.br/media/legislacao/2002/Lei%20N%C2%BA%206.288%20-%2002.pdf> Acesso em: 03.maio. 2020.

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Planejamento governamental para municípios**: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. São Paulo: Atlas, 2010.

BRASIL. **Lei n. 4.320, 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. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 março. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.html> Acesso em: 06 de jul. 2020

BRASIL. **Lei 4320 de 17 de março de 1964.** Dispõe sobre normas de direito financeiro, orçamentos e balanços da União, Estados e Municípios do Distrito Federal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm#:~:text=LEI%20No%204.320%2C%20DE%2017%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%201964&text=Estatui%20Normas%20Gerais%20de%20Direito,Munic%C3%ADpios%20e%20do%20Distrito%20Federal. Acesso em: 15 abr.2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade social na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília-DF: 2000. Disponível em: http:<//www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70313/738485.pdf?sequence=2.pdf. > Acesso em: 10 abr.2020.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Demonstrativos Fiscais:** aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. 10.ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2020. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/mdf>. Acesso em: 21 abr. 2020.

BRUNO, Reinaldo Moreira. **Lei de Responsabilidade Fiscal e Orçamento Público Municipal.** 5. ed. Curitiba. Juruá, 2013.

Cartilha LRF: Governo Federal. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/planejamento-e-assuntos-economicos/orcamento-federal/lei-de-responsabilidade-fiscal/cartilha/080807_pub_lrf_cartilha_port.pdf> Acesso em: 20 maio.2020

CASTRO, Domingos Poubel. **Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público**, 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

COSTA, Carlos Eduardo de Mira; COSTA JÚNIOR, Antonio Gil da**. A lei de responsabilidade fiscal como instrumento gerencial para a administração pública**. Âmbito Jurídico, Rio Grande, XVII, n. 121, fev. 2014. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/a-lei-de-responsabilidade-fiscal-como-instrumento-gerencial-para-a-admnistracao-publica/>. Acesso em: 20 maio.2020.

CRISTIANO, Cleber Prodanov; CESAR, Ernani de Freitas. **Metodologia do trabalho científico:** Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico. 2. Ed. Rio Grande do Sul: Editora Feevale, 2013. 276 F.

CRUZ, Flávio. **A influência da limitação das despesas com pessoal na gestão pública municipal e um perfil comportamental dos municípios catarinenses.** Revista Pensar Contábil do Conselho Regional de Contabilidade, Rio de Janeiro. v. 13, ago./out. 2001.

FORTES, J. **Contabilidade Pública:** Orçamento Público Lei de Responsabilidade Fiscal.9. ed. Brasília: Franco Fortes Ltda,2006.

GIACOMONI. James. **Orçamento Público.** 16º ed. revi., ampl. e atual. Ed. Atlas S.A. São Paulo 2012. Disponível em:<https://www.passeidireto.com/arquivo/61342556/orcamento-publico-james-giacomoni-16-ed-2012>. Acesso em: 02 jun.2020.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ºedição São Paulo. Atlas, 2008.

GONTIJO. Vander. **Instrumentos de Planejamento e Orçamento. Câmara dos Deputados. Curso de Processo Orçamentário.** Brasília,2004. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento#:~:text=O%20modelo%20or%C3%A7ament%C3%A1rio%20brasileiro%20%C3%A9,a%20Lei%20Or%C3%A7ament%C3%A1ria%20Anual%20%2D%20LOA>. Acesso em: 02 jun.2020.

LOPES, Andre Luiz. **Noções de Teoria Geral do Estado**: Roteiro para estudos. Belo Horizonte, 2010. Escola Superior Dom Helder Camara .Disponível em:<https://domtotal.com/direito/uploads/pdf/1627aa4f30ef0e7c1b149fccd97700c2.pdf.> Acesso em: 21 maio. 2020.

MACEDO, Joel de Jesus, CORBARI Ely Célia **Efeito da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos Municípios Brasileiros:** uma análise de dados em painéis. Revista Contabilidade & Finanças, USP, São Paulo, v. 20, n. 51, p. 44-60, 2009. Disponível em: http:<//www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-70772009000300004> Acesso em: 20 abr.2020.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 32.ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2014.

MATIAS, Pereira José. **Finanças Pública**s: A Política Orçamentária no Brasil. 5. ed. São Paulo: Atlas S.A, 2010.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.**18º ed. Editora Malheiros. São Paulo, 1993.Disponivel em:<https://www.passeidireto.com/arquivo/19713273/direito-administrativo-brasileiro-completo-hely-lopes-meirelles-1>. Acesso em: 21 maio.2020.

MENDES, S. **Administração financeira e orçamentária**: teoria e questões. 5. ed. São Paulo: Método, 2015.

MENDONÇA, Gustavo Henrique. **Alagoas.** Mundo Educação. Disponível em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/geografia/alagoas.htm> Acesso em 01/02/2021.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho, SANTANA, Jair Eduardo, FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby, et al**. Responsabilidade Fiscal.** Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

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.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo**. Lei de responsabilidade fiscal**: Comentada. 5. ed. Brasília: Vestcon, 2009.

NETO, Orion Augusto Platt ; PIRES, Adrielle Lúcia **.Observância dos Limites para a Despesa com Pessoal no Estado de Mato Grosso do Sul entre os Anos de 2000 a 2014**.Fonte: RAGC, v.4, n.14, p.37-52 /2016.

OLIVEIRA, Pérsio Santos de. **Introdução À Sociologia.** São Paulo, 2010; ed. Ática. Volume único.

PRODANOV. Cleber Cristiano & FREITAS . Ernani C. : **Metodologia do Trabalho Cientifico:** Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico. 2ª ed. Novo Hamburgo: **Feevale**, 2013. Disponível em: <http://www.feevale.br/Comum/midias/8807f05a-14d0-4d5b-b1ad-1538f3aef538/E-book%20Metodologia%20do%20Trabalho%20Cientifico.pdf.> Acesso em: 23 abr.2020.

SILVA, Lino Martins da**. Contabilidade governamental:** um enfoque administrativo da nova contabilidade pública. São Paulo: Atlas, 2009.

SOARES, Haniel Fernandes. **A lei de responsabilidade fiscal no município de fortaleza entre 2005 e 2010.** 2016. 40 F. Monografia (Graduação) - Universidade federal do Ceará, Fortaleza, 2016.

VESELY, T. A. **LRF comentada**: uma década de sucesso e aprendizado da Lei da Transparência. Brasília: Gran Cursos, 2011.