



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CIÊNCIAS CONTÁBEIS E CIÊNCIAS
ECONÔMICAS
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS

TIAGO RODRIGUES RIBEIRO

DESPESA COM PESSOAL À LUZ DA LEI DE
RESPONSABILIDADE FISCAL: ANÁLISE DO ESTADO DE
GOIÁS NO PERÍODO DE 2012 A 2021

Goiânia – GO

2023



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CIÊNCIAS CONTÁBEIS E CIÊNCIAS ECONÔMICAS

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DE GRADUAÇÃO NO REPOSITÓRIO INSTITUCIONAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio do Repositório Institucional (RI/UFG), regulamentado pela Resolução CEPEC no 1240/2014, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei no 9.610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo dos Trabalhos de Conclusão dos Cursos de Graduação disponibilizado no RI/UFG é de responsabilidade exclusiva dos autores. Ao encaminhar(em) o produto final, o(s) autor(a)(es)(as) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação (TCCG)

Nome completo do autor: Tiago Rodrigues Ribeiro

Título do trabalho: **Despesa com Pessoal à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal: Análise do Estado de Goiás no período de 2012 a 2021**

2. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador) Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante: a) consulta ao(à)(s) autor(a)(es)(as) e ao(à) orientador(a); b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo do TCCG. O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro.

Obs.: Este termo deve ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Carlos Da Silva Oliveira, Professor do Magistério Superior**, em 14/08/2023, às 12:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Tiago Rodrigues Ribeiro, Discente**, em 14/08/2023, às 13:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3960912** e o código CRC **1E51F914**.

TIAGO RODRIGUES RIBEIRO

DESPESA COM PESSOAL À LUZ DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL:
ANÁLISE DO ESTADO DE GOIÁS NO PERÍODO DE 2012 A 2021

Monografia apresentada à Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas da Universidade Federal de Goiás, sob a orientação do Professor Dr. Luiz Carlos da Silva Oliveira, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis.

Goiânia – GO

2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Ribeiro, Tiago Rodrigues

Despesa com pessoal à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal [manuscrito] : análise do Estado de Goiás no período de 2012 a 2021 / Tiago Rodrigues Ribeiro. - 2023.

LX, 60 f.

Orientador: Prof. Luiz Carlos da Silva Oliveira.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas (FACE), Ciências Contábeis, Goiânia, 2023.

Bibliografia.

Inclui siglas, abreviaturas, gráfico, lista de figuras, lista de tabelas.

1. Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. Receita Corrente Líquida. 3. Despesa Total com Pessoal. 4. Estado de Goiás. I. Oliveira, Luiz Carlos da Silva, orient. II. Título.

CDU 657



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CIÊNCIAS CONTÁBEIS E CIÊNCIAS ECONÔMICAS

ATA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

ATA DE DEFESA DA MONOGRAFIA/ARTIGO COMO REQUISITO PARA CUMPRIMENTO DA DISCIPLINA “TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO II” (FAC0259)

Ao(s) 10 dia(s) do mês de agosto do ano de dois mil e vinte e três iniciou-se a sessão pública de defesa do Trabalho de Conclusão de Curso II (TCC II) intitulado “**Despesa com Pessoal à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal: Análise do Estado de Goiás no período de 2012 a 2021**”, de autoria do discente **Tiago Rodrigues Ribeiro**, matrícula **201702718** do curso de Ciências Contábeis, da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas da UFG. Os trabalhos foram instalados pelo (a) presidente da banca **Prof. Dr. Luiz Carlos da Silva Oliveira - Orientador - (FACE/UFG)** com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: **Prof. Dr. Emerson Santana de Souza (FACE/UFG)** e **Prof. Dr. Gilberto Crispim da Silva - (FACE/UFG)**.

Após exposição de quinze minutos, o (a) discente foi arguido oralmente pelos membros da Banca Examinadora. Nesta arguição a Banca buscou aferir a suficiência de conhecimento e a capacidade de sistematização do tema desenvolvido pelo (a) discente em seu TCC II. Após realização dos comentários de cada um dos professores examinadores, a Banca reuniu-se reservadamente e atribuiu a nota final de **9,0 (nove)** tendo sido o TCC II considerado **aprovado**.

Proclamados os resultados, os trabalhos foram encerrados e, para constar, lavrou-se a presente ata que segue assinada pelos membros da Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Carlos Da Silva Oliveira, Professor do Magistério Superior**, em 14/08/2023, às 11:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Gilberto Crispim Da Silva, Professor do Magistério Superior**, em 14/08/2023, às 11:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Emerson Santana De Souza, Professor do Magistério Superior**, em 14/08/2023, às 13:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3960735** e o código CRC **76999DF6**.

Aos meus pais, Joana e Vagner, pessoas extremamente íntegras e dignas, pelo esforço imensurável empreendido em prol da educação dos filhos.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, sem o qual certamente não teria chegado até aqui.

Aos meus pais, pessoas que amo muito e que sempre me incentivam a alcançar novos voos e principalmente, sempre me apoiaram em minhas decisões.

Às minhas irmãs, Débora e Livia Renata, pelo carinho e apoio.

Aos meus filhos Arthur e Carolina, aos quais além de agradecer o imenso amor, dedico esta vitória e afirmo que “o melhor caminho para o sucesso é o estudo”, por isso estude sempre e tenha perseverança.

À minha esposa Deborah Teles dos Santos, pelo amor, carinho e compreensão.

Ao grande mestre, Luiz Carlos da Silva Oliveira, orientador deste trabalho, professor e pesquisador nato, pela dedicação a mim dispensada e, sobretudo, por sua dedicação à Diretoria de Contabilidade e Finanças e à Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas, ambas desta Universidade Federal de Goiás.

A todos os professores e servidores técnico-administrativos da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas, que de alguma forma contribuíram para a minha formação acadêmica.

À destacada Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas da Universidade Federal de Goiás, que tem apresentado melhorias substanciais em sua estrutura física e de recursos humanos e que, com certeza, é um dos maiores celeiros na formação de profissionais da área de negócios e finanças no país.

Aos amigos de universidade, em especial a Ana Clara, o Gabriel, a Hérica, a Mariana Crispim, a Mariane, o Thiago Augusto, a Thalia e o William, pelo companheirismo e apoio irrestrito durante os difíceis anos de realização do curso.

“A Contabilidade é ciência, não rotina administrativa. Por isso, o profissional da contabilidade deve ser ator principal e não coadjuvante.”

(Claiton Souza Cavalcante)

RESUMO

O controle dos gastos públicos com pessoal se revela imprescindível para a sociedade na medida em que essas despesas representam um dos gastos mais significativos do setor público. Neste contexto, o estudo do comportamento da despesa com pessoal do Estado de Goiás no período de 2012 a 2021 mostra-se relevante e de interesse da sociedade pois contribui com as ações de planejamento governamental segundo os interesses da população. O objetivo geral da pesquisa compreende a análise do comportamento das despesas com pessoal dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, e do Estado de Goiás de forma consolidada, no período de 2012 a 2021, à luz dos limites máximo, prudencial e de alerta estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O estudo se caracteriza como aplicado, descritivo, quali-quantitativo, bibliográfico e documental. A coleta de dados foi realizada por via indireta, por meio de consulta aos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) e Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) dos anos de 2012 a 2021, instrumentos de transparência da gestão fiscal previstos na LRF. A análise dos dados demonstrou que a Receita Corrente Líquida consolidada se elevou 135,96% entre os anos de 2012 e 2021, enquanto o consolidado das despesas com pessoal aumentou 122,34% no mesmo período, permitindo inferir que o controle preconizado pela LRF durante os anos de 2012 e 2021 foi efetivo, mesmo diante de algumas superações aos limites estabelecidos na lei. Foram evidenciadas, por exemplo, violações aos limites máximo e prudencial no ano de 2019, sendo a primeira no Poder Executivo e a segunda no consolidado, enquanto nos Poderes Legislativo e Judiciário, e no Ministério Público, a Despesa Total com Pessoal se manteve em patamares seguros durante o período da pesquisa, ressalvado o ano de 2018 no Legislativo, quando foi superado o limite prudencial. A pesquisa revelou também o reenquadramento das despesas com pessoal dentro dos respectivos limites legais após a violação do limite máximo pelo Poder Executivo e da superação do limite prudencial consolidado, ambos no ano de 2019, conforme determinado pela LRF. Assim, os resultados demonstraram, em síntese, que a LRF se mostrou eficaz como norma de controle de despesas com pessoal em relação ao objeto e período estudados, haja vista que o seu arcabouço de instrumentos e condições limitadoras foram hábeis à contenção do aumento do gasto com pessoal quando se fizeram necessários.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal. Receita Corrente Líquida. Despesa Total com Pessoal. Estado de Goiás.

ABSTRACT

The control of public expenditure on personnel is essential for society, as these expenditures represent one of the most significant expenditures in the public sector. In this context, the study of the behavior of expenditure on personnel in the State of Goiás in the period from 2012 to 2021 proves to be relevant and of interest to society as it contributes to government planning actions according to the interests of the population. The general objective of the research comprises the analysis of the behavior of expenses with personnel of the Executive, Legislative and Judiciary Powers, the Public Ministry, and the State of Goiás on a consolidated basis, in the period from 2012 to 2021, in light of the maximum, prudential and alerts set out in the Fiscal Responsibility Law (LRF). The study is characterized as applied, descriptive, quali-quantitative, bibliographical and documental. Data collection was carried out indirectly, by consulting the Budget Execution Summary Reports (RREO) and Fiscal Management Reports (RGF) for the years 2012 to 2021, fiscal management transparency instruments provided for in the LRF. Data analysis showed that consolidated Net Current Revenue increased 135.96% between 2012 and 2021, while consolidated personnel expenses increased 122.34% in the same period, allowing to infer that the control advocated by the LRF during the years 2012 and 2021 was effective, even in the face of some overcoming the limits established by law. Violations of the maximum and prudential limits were evidenced, for example, in 2019, the first being in the Executive branch and the second in the consolidated, while in the Legislative and Judiciary branches, and in the Public Prosecutor's Office, Total Personnel Expenses remained at levels insurance during the research period, with the exception of 2018 in the Legislative, when the prudential limit was exceeded. The survey also revealed the reframing of personnel expenses within the respective legal limits after the violation of the maximum limit by the Executive Branch and the overcoming of the consolidated prudential limit, both in 2019, as determined by the LRF. Thus, the results demonstrated, in summary, that the LRF proved to be effective as a rule for controlling personnel expenses in relation to the object and period studied, given that its framework of instruments and limiting conditions were able to contain the increase in expenses with personnel when needed.

Keywords: Fiscal Responsibility Law. Net Current Revenue. Total Expenses with Personnel. Goiás State.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Anexo 3 – RREO - Demonstrativo da Receita Corrente Líquida.....	24
Figura 2 - Anexo 1 – Demonstrativo Despesa com Pessoal.....	26

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Histórico da evolução legislativa sobre os limites para as despesas com pessoal ..	21
Tabela 2 - Limites globais e limites máximos por poderes e órgãos autônomos para despesas com pessoal	27
Tabela 3 - Comparativo de limites máximos entre Estados com e sem Tribunal de Contas dos Municípios.....	28
Tabela 4 - Valores percentuais da Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo e Limites da LRF (valores monetários em bilhões de reais)	37
Tabela 5 - Valores percentuais da Despesa Total com Pessoal do Poder Legislativo e limites da LRF (valores monetários em milhões de reais)	42
Tabela 6 - Valores percentuais da Despesa Total com Pessoal do Poder Judiciário e limites da LRF (valores monetários em bilhões de reais)	45
Tabela 7 - Valores percentuais da Despesa Total com Pessoal do Ministério Público e limites da LRF (valores monetários em milhões de reais)	48
Tabela 8 - Valores percentuais da Despesa Total com Pessoal consolidada dos poderes e do Ministério Público e limites da LRF (valores monetários em milhões de reais).....	51

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução da RCL do Poder Executivo (em bilhões de reais).....	35
Gráfico 2 - Evolução das Despesas com Pessoal do Poder Executivo (em bilhões de reais) ..	36
Gráfico 3 - Comparativo da Despesa Total com Pessoal (DTP %) do Poder Executivo com os limites da LRF	39
Gráfico 4 - Evolução da RCL do Poder Legislativo (em bilhões de reais)	40
Gráfico 5 - Evolução das Despesas com Pessoal do Poder Legislativo (em milhões de reais)	41
Gráfico 6 - Comparativo dos limites da Despesa Total com Pessoal em relação a Receita Corrente Líquida.....	43
Gráfico 7 - Evolução da RCL do Poder Judiciário (em bilhões de reais)	44
Gráfico 8 - Evolução das Despesas com Pessoal do Poder Legislativo (em bilhões de reais).	44
Gráfico 9 - Comparativo dos limites da Despesa Total com Pessoal em relação a Receita Corrente Líquida.....	46
Gráfico 10 - Evolução da RCL do Ministério Público (em bilhões de reais).....	46
Gráfico 11 - Evolução das Despesas com Pessoal do Poder Legislativo (em milhões de reais)	47
Gráfico 12 - Comparativo dos limites da Despesa Total com Pessoal em relação a Receita Corrente Líquida.....	49
Gráfico 13 - Evolução das Despesas com Pessoal do Estado de Goiás (consolidado e em bilhões de reais).....	50
Gráfico 14 - Comparativo dos limites da Despesa Total com Pessoal em relação a Receita Corrente Líquida.....	52

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ALEGO – Assembleia Legislativa do Estado de Goiás

DF – Distrito Federal

DNC – Despesas Não Computadas

DTP – Despesa Total com Pessoal

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MCASP – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público

MP – Ministério Público

PIB – Produto Interno Bruto

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 dos Municípios

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 REVISÃO DA LITERATURA	20
2.1 Breve histórico sobre o controle das finanças públicas, das despesas com pessoal e sobre o surgimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.....	20
2.2 Instrumentos legais de transparência da gestão fiscal	22
2.3 Receitas públicas.....	22
2.4 Receita Corrente Líquida (RCL)	23
2.5 Despesa Total com Pessoal (DTP)	25
2.6 Limites ao crescimento da despesa com pessoal estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal	26
2.7 Vedações ao poder ou órgão autônomo em caso de violação ao limite prudencial	29
2.8 Medidas de correção em caso de violação ao limite máximo.....	29
2.9 Pesquisas anteriores	30
3. METODOLOGIA.....	32
3.1 Caracterização da pesquisa	32
3.2 Coleta de dados e instrumentos de pesquisa	33
3.3 Procedimentos de pesquisa	33
4 RESULTADOS	35
4.1 Poder Executivo	35
4.1.1 <i>Evolução da Receita Corrente Líquida (RCL).....</i>	35
4.1.2 <i>Evolução das Despesas com Pessoal.....</i>	36
4.1.3 <i>Os índices da Despesa Total com Pessoal e os limites máximo, prudencial e de alerta estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal</i>	37
4.2 Poder Legislativo	40
4.2.1 <i>Evolução da Receita Corrente Líquida (RCL).....</i>	40
4.2.2 <i>Evolução das Despesas com Pessoal.....</i>	40
4.2.3 <i>Os índices da Despesa Total com Pessoal e os limites máximo, prudencial e de alerta estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal</i>	41
4.3 Poder Judiciário.....	43
4.3.1 <i>Evolução da Receita Corrente Líquida (RCL).....</i>	43
4.3.2 <i>Evolução das Despesas com Pessoal.....</i>	44
4.3.3 <i>Os índices da Despesa Total com Pessoal e os limites máximo, prudencial e de alerta estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal</i>	45

4.4 Ministério Público	46
4.4.1 <i>Evolução da Receita Corrente Líquida (RCL).....</i>	46
4.4.2 <i>Evolução das Despesas com Pessoal.....</i>	47
4.4.3 <i>Evolução da Despesa Total com Pessoal em relação a Receita Corrente Líquida e o comparativo com os limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.....</i>	48
4.5 Estado de Goiás (consolidado).....	49
4.5.1 <i>Receita Corrente Líquida (RCL).....</i>	49
4.5.2 <i>Evolução das Despesas com Pessoal.....</i>	50
4.5.3 <i>Evolução da Despesa Total com Pessoal em relação a Receita Corrente Líquida e o comparativo com os limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.....</i>	51
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	54
REFERÊNCIAS	57

1 INTRODUÇÃO

A promoção do bem comum da sociedade por meio da prestação de serviços públicos e investimentos em educação, saúde, segurança pública, cidadania, transporte, entre outras áreas, constitui função precípua do Estado (DA CRUZ; CAMPAGNONI; NETO, 2019; RIBEIRO, 2015).

Ocorre que os recursos públicos advindos dos tributos não são, em regra, capazes de suportar toda e qualquer despesa pública. Assim, temos de um lado uma diversidade de demandas a serem atendidas e, de outro, limitação de recursos. Neste contexto, a boa gestão, consubstanciada no planejamento e na qualificação do gasto governamental, e a existência de mecanismos legais de responsabilidade na gestão fiscal, sobretudo para o controle das despesas públicas, se revelam imprescindíveis para o atendimento do maior número possível de pleitos da sociedade (DE AGUIAR SANTOS; JÚNIOR, 2023; DE OLIVEIRA SILVA, 2015).

Entre os mecanismos de responsabilidade na gestão fiscal se inclui a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000), mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que surge a partir da necessidade de aperfeiçoamento dos instrumentos legais de controle das despesas pelos administradores públicos, em “contexto no qual era necessário impor limites e metas numéricas aos gestores da política fiscal” e não simplesmente aumentar tributos e obter empréstimos para socorrer as contas públicas, prática costumeira à época (DIENG et al., 2004; FIORAVANTE; PINHEIRO; VIEIRA, 2006).

Carvalho, De Oliveira e Santiago (apud NIYAMA; SILVA, 2008) destacam que “a LRF introduziu mecanismos para conter os gastos, afetando diretamente o comportamento dos administradores públicos”, pois “a partir dos limites introduzidos na LRF, os governos foram obrigados a mudar a sua forma de administrar o dinheiro público e necessitaram se adequar à nova legislação, voltada essencialmente à gestão fiscal responsável”.

Dessa forma, a responsabilidade na gestão fiscal impôs aos administradores públicos o dever constante de vigilância das contas governamentais e a adoção de medidas saneadoras visando a correção de rumos, quando necessário, na esteira do § 1º do art. 1º da lei em questão, que erigiu a gestão fiscal responsável à categoria de dever do administrador público.

Com efeito, a LRF foi fundamental para o aperfeiçoamento da gestão e do controle dos gastos públicos pelos gestores responsáveis, posto que a não observância e o eventual descumprimento a diversos limites e condições impostos na lei, entre eles o controle na geração de despesas com pessoal, podem, por exemplo, deteriorar a capacidade financeira do

Estado. A propósito, o desequilíbrio fiscal dos entes governamentais no Brasil foi motivo de grande preocupação durante muitos anos e predominou na administração pública nacional até recentemente, levando a consequências graves como o aumento do endividamento e a precarização dos serviços públicos, sobretudo os essenciais, que afetam em maior conta a população mais vulnerável socialmente, sem prejuízo das dificuldades para o pagamento das obrigações, entre as quais se incluem os próprios salários dos servidores públicos (BRASIL, 2015; DOS SANTOS; DINIZ; CORRAR, 2006; SOARES et al., 2020).

Assim, visando solucionar o problema e com isso evitar ou ao menos minimizar essas consequências maléficas para a população brasileira, o controle das despesas públicas têm sido alvo dos textos constitucionais e infraconstitucionais brasileiros ao longo das últimas décadas, sobretudo quanto a limitação do crescimento dessas despesas.

A Constituição Federal de 1967, por exemplo, ao dispor sobre as despesas com pessoal, previu o limite máximo de 50% do valor das receitas correntes da União, dos Estados e dos Municípios para emprego neste tipo de gasto (BRASIL, 1967; DE SOUZA; NETO, 2012). O mesmo caminho foi adotado na Constituição Federal de 1988 ao estabelecer que a despesa com pessoal da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderia exceder a limites a serem fixados em lei complementar, e nas Leis Complementares números 82/1995 e 96/1999, chamadas de Leis Camata I e II, que igualmente previram limites para o crescimento das despesas com pessoal da União e dos entes subnacionais.

A LRF, por sua vez, estabeleceu os limites máximo, prudencial e de alerta e consagrou instrumentos de transparência pública que permitem o monitoramento e o controle mais efetivo sobre o comportamento das despesas com pessoal por parte dos órgãos de controle interno e externo, e pela sociedade no exercício do controle social, pois esta última é diretamente afetada por eventual descompasso no gasto da administração pública com servidores.

Neste contexto, o estudo do tema despesas com pessoal apresenta elevada importância, conforme denotam os inúmeros trabalhos sobre o assunto país afora, ainda que sob perspectivas diferentes. Particularmente em relação aos entes federados goianos, observa-se que Morais (2016) se dedicou à análise do cumprimento de metas e limites da LRF nos municípios goianos. De Oliveira, Vieira e De Paula (2018) escreveram sobre o cumprimento do limite de despesa com pessoal também nos municípios goianos. Júnior (2021) abordou as principais contribuições da LRF no campo das despesas com pessoal. Souza (2023), por sua vez, desenvolveu estudo com enfoque na verificação de possível falha dos órgãos de controle em relação aos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal perante os municípios,

enquanto Laara (2023) tratou da relação entre a LRF e a despesa com pessoal no município goiano de Indiara, para ficar em alguns exemplos.

Entretanto, pesquisas que abordem as despesas com pessoal e sua relação com os limites estabelecidos na LRF especificamente no que concerne ao Estado de Goiás, compreendidos aqui seus poderes e órgãos autônomos, são escassas, pois só foram encontrados estudos que abordam os Estados brasileiros e o Distrito Federal, de forma geral.

Logo, estudo específico sobre o comportamento da despesa com pessoal do Estado de Goiás no período de 2012 a 2021 mostra-se relevante e de interesse da sociedade goiana e brasileira, pois demonstrará se a despesa com pessoal do ente público em questão esteve enquadrada nos limites máximo, prudencial e de alerta estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal no período da série histórica analisada, de forma a atender a norma destacada e, ainda, se houve o reenquadramento da despesa nos limites legais em caso de eventual extrapolação. Além disso, a pesquisa é considerada relevante para a administração pública goiana sob o aspecto do planejamento, pois pode contribuir com o aperfeiçoamento das ações de governo segundo os interesses da população.

Ademais, a pesquisa se justifica e se revela oportuna na medida em que a despesa total com pessoal está entre as mais expressivas dos poderes e órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por representar, “em números, a soma de esforços em pessoal”, com vistas à materialização das expectativas e anseios da coletividade (OLIVEIRA et al., 2013, p. 129).

A questão problema que norteou a pesquisa é a seguinte: como as despesas com pessoal do Estado de Goiás se comportaram no período de 2012 a 2021 à luz dos limites máximo, prudencial e de alerta estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal?

Na confluência do problema estabelecido, temos o objetivo geral da pesquisa, qual seja: analisar o comportamento das despesas com pessoal dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, e do Estado de Goiás de forma consolidada, no período de 2012 a 2021, à luz dos limites máximo, prudencial e de alerta estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Entre os objetivos específicos, inserem-se os seguintes: a) apresentar os dados referentes a Receita Corrente Líquida e a Despesa Total com Pessoal dos poderes e do Ministério Público do Estado de Goiás no período de 2012 a 2021, bem como a Despesa Total com Pessoal consolidada do Estado de Goiás; b) demonstrar a trajetória de evolução da Receita Corrente Líquida e da Despesa Total com Pessoal dos poderes e do Ministério Público do Estado de Goiás no período estudado, bem como a trajetória da DTP consolidada

do Estado de Goiás; c) verificar se a despesa com pessoal dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, e do Estado de Goiás de forma consolidada, no período de 2012 a 2021, esteve enquadrada nos limites máximo, prudencial e de alerta estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal e, ainda, se houve o reenquadramento do gasto dentro dos limites legais em caso de eventual extrapolação; d) avaliar, estritamente com enfoque nos limites máximo, prudencial e de alerta, se a Lei de Responsabilidade Fiscal se mostrou eficaz como norma de controle de despesas com pessoal, por meio da análise dessas despesas nos poderes e no Ministério Público do Estado de Goiás durante o período de 2012 a 2021.

A presente monografia está estruturada em cinco capítulos. O primeiro contextualiza o tema em debate, apresenta a relevância e a justificativa da temática, estabelece a questão problema, define os objetivos geral e específicos e revela a estrutura do trabalho. O segundo capítulo contempla a revisão da literatura, por meio dos seguintes assuntos: breve histórico sobre o controle das finanças públicas e das despesas com pessoal, e o surgimento da LRF; abordagem dos instrumentos de transparência da gestão fiscal; receitas públicas; Receita Corrente Líquida; Despesa Total com Pessoal; limites ao crescimento da despesa com pessoal estabelecidos na LRF; vedações ao poder ou órgão autônomo em caso de violação ao limite prudencial; e medidas de correção em caso de violação ao limite máximo. O terceiro capítulo se ocupa da metodologia utilizada, enquanto o capítulo seguinte descreve os resultados da pesquisa. Por fim, o quinto e último capítulo traz as conclusões do trabalho em forma de considerações finais.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Breve histórico sobre o controle das finanças públicas, das despesas com pessoal e sobre o surgimento da Lei de Responsabilidade Fiscal

As primeiras manifestações sobre controle das finanças públicas remontam à Antiguidade, sobretudo a Grécia clássica, quando foram registrados os mecanismos de gestão dos gastos públicos mais sistematizados e eficientes daquele período histórico (AGUIAR, 2013).

No Brasil, de acordo com Barreto (2013, p. 98), “os primeiros registros sobre a temática ocorreram em 1680, com a criação das Juntas das Fazendas das Capitânicas e da Junta da Fazenda do Rio de Janeiro”. Já no século XX, observa-se que o constituinte de 1934 demonstrou preocupação com o controle orçamentário sobre as contas do Estado (DE SOUZA; NETO, 2012).

Em 17 de março de 1964, com o advento da Lei Federal nº 4.320 (BRASIL, 1964), estatuiu-se normas de direito financeiro e, logo em seguida, a Carta Constitucional de 1967 (BRASIL, 1967) trouxe à pauta o princípio da elaboração orçamentária e da fiscalização orçamentária e financeira, além de estabelecer, pela primeira vez, limite máximo para as despesas com pessoal da União, dos Estados e dos Municípios, que não poderia ultrapassar 50% (cinquenta por cento) do total das receitas correntes.

Pouco tempo depois tem-se a edição da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969 (BRASIL, 1969), que estabelecia a obrigatoriedade de edição de lei complementar para fixação de limites relativos às despesas das unidades federativas, o que não ocorreu. (DE SOUZA; NETO, 2012)

Em 05 de outubro de 1988, a atual Constituição Federal (BRASIL, 1988) definiu que a despesa com pessoal ativo, inativo e com pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderia exceder limites estabelecidos em lei complementar. No entanto, até que a lei fosse editada valeria o limite de 65% para as despesas com pessoal da União, dos Estados e dos Municípios, de acordo com o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Diante da ausência de resultados efetivos e em cumprimento ao texto constitucional, em 27 de março de 1995 foi editada a Lei Complementar nº 82, chamada de Lei Camata I, que rebaixou o limite de gastos com pessoal da União, dos Estados e dos Municípios até então

fixado, para o patamar de 60% da Receita Corrente. (BRASIL, 1982; DOS SANTOS; DINIZ; CORRAR, 2006; DE SOUZA; NETO, 2012).

Ocorre que, mesmo após a edição da Lei Camata I, o problema ainda reclamava solução. Com isso, em 31 de maio de 1999 entrou em vigor a Lei Complementar nº 95, intitulada Lei Camata II, que manteve o percentual limite de gastos dos Estados e Municípios, mas estabeleceu novo limite para os gastos com pessoal da União, reduzindo-os para 50%, todos atrelados agora à Receita Corrente Líquida (BRASIL, 1999).

Apesar das inúmeras tentativas, é a partir da edição da LRF que a matéria adquire contornos mais delineados, cresce o rigor sobre a gestão das contas públicas e a responsabilidade fiscal passa a requerer ação cada vez mais planejada e transparente dos gestores governamentais com vistas ao melhor emprego dos recursos públicos, como a prevenção de riscos e a correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio financeiro da gestão, situação que pode representar sério risco ao financiamento das políticas públicas estampadas na Constituição Federal e ao pagamento dos servidores públicos. A propósito, de acordo com Soares et al. (2020, p. 3, apud SANTANA et al., 2019), Estados como Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro experimentaram enormes dificuldades para honrar os salários dos seus colaboradores em decorrência de desequilíbrio nas contas públicas.

Com efeito, as despesas com pessoal passam a experimentar um controle maior e mais efetivo após a entrada em vigor da LRF, se sujeitando a regras e limites específicos, como os limites máximo, prudencial e de alerta (DE SOUZA; NETO, 2012)

Nesse sentido, a LRF representou o ápice do processo evolutivo de responsabilidade na gestão fiscal, que buscou “tornar a Federação Brasileira eficiente e moral, com reais perspectivas de servir a nação, nas próximas gerações” (ASSIS, 2009, p. 19, apud ROCHA, 2001, p. 175).

Essa breve evolução histórica da fixação de limites para as despesas com pessoal dos entes federados no Brasil é sintetizada na Tabela 1 abaixo:

Tabela 1 - Histórico da evolução legislativa sobre os limites para as despesas com pessoal

Histórico da evolução legislativa	Limites - União	Limites – Estados e Municípios
Constituição Federal de 1967	50% da Receita Corrente	50% da Receita Corrente
ADCT 1988	65% da Receita Corrente	65% da Receita Corrente
Lei Camata I	60% da Receita Corrente Líquida	60% da Receita Corrente Líquida
Lei Camata II	50% da Receita Corrente Líquida	60% da Receita Corrente Líquida
LRF	50% da Receita Corrente Líquida	60% da Receita Corrente Líquida

Fonte: Adaptado de Souza e Platt Neto (2012).

2.2 Instrumentos legais de transparência da gestão fiscal

O Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) são demonstrações previstas no artigo 48 da LRF. Juntos, esses instrumentos de transparência da gestão fiscal fornecem preciosas informações a respeito dos principais indicadores estabelecidos na LRF e que devem ser cuidadosamente observados pelos gestores públicos, quais sejam: Receita Corrente Líquida (RCL) e Despesa Total com Pessoal (DTP).

Os artigos 54 e 55 da LRF estabelecem que o RGF será emitido com periodicidade quadrimestral e deverá contemplar a despesa total com pessoal comparada aos limites estipulados na lei em destaque, além de diversas outras informações. Diferentemente do RGF, o RREO será bimestral e abrangerá a apuração da receita corrente líquida, entre outras informações, segundo os artigos 52 e 53 da LRF.

Na hipótese de descumprimento dos prazos de publicação de qualquer um dos relatórios, o ente federado descumpridor deixará de receber transferências voluntárias e de contratar operações de crédito, ressalvadas aquelas com destinação ao pagamento da dívida mobiliária.

2.3 Receitas públicas

Conforme a Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público Estrutura Conceitual (NBC TSP Estrutura Conceitual, 2016), “receita corresponde a aumentos na situação patrimonial líquida da entidade não oriundos de contribuições dos proprietários”.

Para a doutrina contábil do setor público, receita é, em regra, todo e qualquer recurso recebido pelo Estado, conforme pode ser observado a seguir:

Receita engloba todo e qualquer recolhimento de recursos feito aos cofres públicos, realizado sob a forma de numerário e outros bens representativos de valores, que o governo tem o direito de arrecadar em virtude da constituição, de leis, contratos, ou de quaisquer outros títulos de que derivem direitos a favor do Estado. Também é considerado receita o recebimento decorrente de uma arrecadação com objetivo específico, cujo montante recolhido não lhe pertença, figurando o Estado como mero depositário de valores de terceiros (cauções, depósitos, retenções, entre outros). Via de regra, qualquer recurso recebido pelo Estado é receita (ARAÚJO, 2009, p. 82).

A receita pública, por sua vez, “pode ser definida como os recursos auferidos na gestão que serão computados na apuração do resultado financeiro e econômico do exercício e

desdobrados nas categorias econômicas correntes e de capital” (ARAÚJO, 2009, p. 82). Ao tratar do tema, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) classifica as receitas públicas em orçamentárias e extraorçamentárias:

Em sentido amplo, os ingressos de recursos financeiros nos cofres do Estado denominam-se receitas públicas, registradas como receitas orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos financeiros para o erário, ou ingressos extraorçamentários, quando representam apenas entradas compensatórias. Em sentido estrito, chamam-se públicas apenas as receitas orçamentárias (MCASP, 2021, p. 38).

Ainda segundo o MCASP, as receitas orçamentárias “são disponibilidades de recursos financeiros que ingressam durante o exercício e que aumentam o saldo financeiro da instituição e se classificam em receitas correntes ou de capital” (MCASP, 2021, p. 39). Aqui nos interessam as receitas correntes, compreendidas como as tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, de transferências, entre outras, conforme artigo 11, § 4º, da Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 1964). A definição legal geralmente é replicada pelos autores de obras de contabilidade pública, como pode ser observado nas obras dos professores Inaldo Araújo (2009) e Walmir Leôncio da Silva (2014).

2.4 Receita Corrente Líquida (RCL)

A Receita Corrente Líquida é uma variável chave para a apuração dos limites estabelecidos na LRF para as despesas com pessoal da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendidos aí os respectivos poderes e órgãos autônomos, visto que impacta diretamente a Despesa Total com Pessoal.

A apuração da RCL no Estado de Goiás segue o disposto no artigo 2º, IV, alíneas “b” e “c”, da LRF (BRASIL, 2000), que estabelece que a RCL será composta pelo somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras também correntes, deduzidas as parcelas entregues aos municípios por determinação constitucional e a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira proveniente da contagem recíproca do tempo de contribuição entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência social, nos termos da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

O demonstrativo de apuração da RCL acompanha o RREO, conforme determinação legal constante do artigo 53, I, da LRF. A disposição das receitas correntes no Anexo 3 do RREO elaborado pela Secretaria de Estado da Economia consta da figura abaixo:

Figura 1 - Anexo 3 – RREO - Demonstrativo da Receita Corrente Líquida

1	RECEITAS CORRENTES (I)
2	Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria
3	ICMS
4	IPVA
5	ITCD
6	IRRF
7	Outros Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria
8	Contribuições
9	Receita Patrimonial
10	Rendimentos de Aplicação Financeira
11	Outras Receitas Patrimoniais
12	Receita Agropecuária
13	Receita Industrial
14	Receita de Serviços
15	Transferências Correntes
16	Cota-Parte do FPE
17	Transferências da LC 87/1996
18	Transferências da LC 61/1989
19	Transferências do FUNDEB
20	Outras Transferências Correntes
21	Outras Receitas Correntes
22	DEDUÇÕES (II)
23	Transferências Constitucionais e Legais
24	Contrib. do Servidor para o Plano de Previdência
25	Compensação Financ. entre Regimes Previdência
26	Dedução de Receita para Formação do FUNDEB
27	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (III) = (I - II)
28	(-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais (art. 166-A, § 1º, da CF) (IV)
29	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA PARA O CÁLCULO DOS LIMITES DE ENDIVIDAMENTO (V) = (III - IV)
30	(-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas de bancada (art. 166-A, § 16, da CF) (VI)

Fonte: Portal Goiás mais Transparente.

Aqui, importante destacar que eventuais receitas próprias e/ou parcelas dedutíveis impactam diretamente a apuração da RCL por poder e órgão autônomo, de forma que, para garantir uma relação fiel entre os índices produzidos nesta pesquisa e aqueles descritos nos demonstrativos, o estudo se utilizou dos valores da RCL encontrada no Anexo 3 do RREO e que são reproduzidos no Anexo 1 do RGF de cada poder e do Ministério Público do Estado de Goiás no período de 2012 a 2021 para o cálculo dos limites máximo, prudencial e de alerta do respectivo poder e do MP e, ainda, para o cálculo do índice percentual da DTP, visto que podem apresentar pequenas diferenças, o que acaba por refletir no índice da DTP e nos limites da LRF.

Entretanto, é importante ressaltar que a RCL utilizada pelos poderes e pelo Ministério Público para fins de cumprimento à LRF é a RCL do ente federado, consideradas as particularidades referidas no parágrafo anterior, e cuja distribuição se faz por meio de repasses mensais, em duodécimos, aos poderes e órgãos autônomos nos termos do art. 110, §

5º, inciso I, da Constituição do Estado de Goiás, e em conformidade com o respectivo orçamento estabelecido na Lei Orçamentária Anual, de forma que pequenas e eventuais diferenças podem ocorrer tão somente em razão de Despesas Não Computadas (DNC) por poder ou no Ministério Público, de sorte que a apresentação formal e individualizada e a utilização da RCL de cada um dos poderes e do MP no estudo se revela imprescindível.

2.5 Despesa Total com Pessoal (DTP)

Segundo Martins e Nascimento (2008, p. 142), o conceito de despesa total com pessoal compreende todas as despesas com

[...] servidores públicos em atividade, sem distinção quanto à natureza do vínculo, permanente ou transitório, estatutário ou celetista, seja civil ou militar; inativos, incluídos os aposentados, o servidor em disponibilidade e o militar reformado; pensionistas, tanto aqueles beneficiários de pensão alimentícia, ditos cotistas, como os destinatários de pensão por falecimento; mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e membros de Poder.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), por sua vez, define Despesa Total com Pessoal (DTP) da seguinte forma:

Art. 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.

As despesas com pessoal do Poder Executivo do Estado de Goiás, por exemplo, estão dispostas no Anexo 1 do RGF da seguinte forma:

Figura 2 - Anexo 1 – Demonstrativo Despesa com Pessoal

1	DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)
2	Pessoal Ativo
3	Vencimentos, Vantagens e Outras Despesas Variáveis
4	Obrigações Patronais
5	Pessoal Inativo e Pensionistas
6	Aposentadorias, Reserva e Reformas
7	Pensões
8	Outros Benefícios Previdenciários
9	Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização ou de contratação de forma indireta (§ 1º do art. 18 da LRF)
10	Despesa de Pessoal não executada Orçamentariamente
11	DESPESAS NÃO COMPUTADAS (II) (§ 1º do art. 19 da LRF)
12	Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária
13	Decorrentes de Decisão Judicial de período anterior ao da apuração
14	Despesas de Exercícios Anteriores de período anterior ao da apuração
15	Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados
16	DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I - II)

Fonte: Portal Goiás mais Transparente.

O cálculo do índice percentual da DTP para fins de apuração do cumprimento aos limites impostos pela LRF se dá por meio do quociente entre as variáveis DTP e RCL (DA CRUZ; CAMPAGNONI; NETO, 2014).

2.6 Limites ao crescimento da despesa com pessoal estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que a despesa total com pessoal não poderá exceder 50% da RCL da União. Nos Estados e Municípios esse percentual máximo corresponde a 60% da RCL do respectivo ente federado. Esses parâmetros limitadores da despesa total com pessoal são denominados limites globais pela LRF.

Os limites globais atribuídos aos Estados e aos Municípios são considerados “universais e inflexíveis”, haja vista que são “idênticos e imutáveis”, ou seja, não há diferença entre os limites globais estabelecidos para os diferentes Estados e Municípios da Federação brasileira (FIORAVANTE; PINHEIRO; VIEIRA, 2006).

Além dos limites globais impostos pela lei à União, aos Estados e aos Municípios, os poderes e órgãos autônomos de cada ente da Federação se sujeitam a limites máximos específicos, conforme a LRF, que assim dispõe:

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:
I - na esfera federal:

- a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;
- d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;
- II - na esfera estadual:
- a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;
- d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;
- III - na esfera municipal:
- a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
- b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

O cenário legal descrito no art. 20 da LRF, somado aos limites globais definidos no art. 19 da mesma lei, está representado na tabela a seguir:

Tabela 2 - Limites globais e limites máximos por poderes e órgãos autônomos para despesas com pessoal

União	Estados	Municípios
50% (limite global)	60% (limite global)	60% (limite global)
Poder/órgão autônomo	Poder/órgão autônomo	Poder/órgão autônomo
Poder Legislativo (CD, SF e TCU) – 2,5%	Poder Legislativo – 3%	Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, se for o caso – 6%
Poder Judiciário – 6%	Poder Judiciário – 6%	
Poder Executivo – 40,9%	Poder Executivo – 49%	Poder Executivo – 54%
Ministério Público – 0,6%	Ministério Público – 2%	

*CD – Câmara dos Deputados/SF – Senado Federal/TCU – Tribunal de Contas da União

Fonte: elaborado pelo autor (2023).

No Estado de Goiás a distribuição do limite universal de 60% da RCL apresenta uma particularidade em relação a grande maioria dos Estados brasileiros. Trata-se do acréscimo de 0,4% ao percentual estabelecido para o Poder Legislativo, com consequente redução do mesmo percentual no limite definido para o Poder Executivo, de forma que o primeiro passa a contar com limite máximo igual a 3,40% enquanto o limite maior atribuído ao segundo totaliza 48,60%. Isso ocorre em razão da existência de Tribunal de Contas dos Municípios

(TCM) no Estado de Goiás, fato que acarreta a aplicação do disposto no art. 20, § 4º, da LRF, que possui o seguinte teor:

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

(...)

§ 4º Nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas *a* e *c* do inciso II do *caput* serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento).

A realidade do Estado de Goiás é vivenciada somente em mais duas Unidades da Federação, que são os Estados da Bahia e do Pará, que também contam com TCM, conforme detalhamento consignado no quadro comparativo abaixo:

Tabela 3 - Comparativo de limites máximos entre Estados com e sem Tribunal de Contas dos Municípios

Estados da Bahia, de Goiás e do Pará (com TCM*)		Estado (sem TCM*)	
60% (limite global)		60% (limite global)	
Poder/órgão autônomo	%	Poder/órgão autônomo	%
Poder Legislativo	3,4%	Poder Legislativo	3,0%
Poder Judiciário	6,0%	Poder Judiciário	6,0%
Poder Executivo	48,60%	Poder Executivo	49,0%
Ministério Público	2%	Ministério Público	2%

*TCM – Tribunal de Contas dos Municípios.

Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Para além dos limites globais por entes federados e máximos por poderes e órgãos autônomos, a Lei Complementar nº 101/2000 conta ainda com os limites de alerta e prudencial. O primeiro, cuja terminologia não consta expressamente na LRF, está previsto no artigo 59, § 1º, II, da lei em questão e confere ao Poder Legislativo, por meio do respectivo Tribunal de Contas, a atribuição de alertar os poderes e órgãos autônomos sobre a superação do percentual de 90% do limite máximo (DE AGUIAR SANTOS; JÚNIOR, 2023).

Após acionamento do limite de alerta, se as despesas com pessoal permanecerem em trajetória de crescimento e excederem 95% do limite máximo, alcança-se o limite prudencial estampado no parágrafo único do artigo 22 da LRF. Como o próprio nome sugere, trata-se de percentual cujo alcance reclama a adoção de medidas de prudência em relação ao crescimento dos gastos com pessoal, pois representa a superação de 95% do limite máximo (DE SOUZA; NETO, 2012; DE AGUIAR SANTOS; JÚNIOR, 2023).

2.7 Vedações ao poder ou órgão autônomo em caso de violação ao limite prudencial

A superação ao limite prudencial resulta na aplicação de diversas vedações ao poder ou órgão que incorrer no excesso, quais sejam: concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão geral anual dos servidores públicos; criação de cargo, emprego ou função; alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; 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; contratação de hora extra, ressalvadas aquelas destinadas à retribuição de trabalho prestado em convocações extras do Poder Legislativo e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 2000).

2.8 Medidas de correção em caso de violação ao limite máximo

Como os limites de controle da despesa total com pessoal previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal observam uma gradação estruturada em ordem crescente do limite de alerta ao limite máximo, outro não poderia ser o critério para a aplicação de eventuais vedações e penalidades.

Neste contexto, após a etapa de alerta pelo Tribunal de Contas competente, quando se tem a superação do percentual de 90% do limite total, caso as despesas com pessoal continuem crescendo e vençam o patamar de 95% desse mesmo limite máximo, entram em pauta as medidas restritivas aplicadas em razão da superação do limite prudencial e, por fim, caso essas se mostrem infrutíferas, de forma que as despesas com pessoal permaneçam em trajetória de aumento e ultrapassem o limite máximo previsto no art. 20 da LRF, caberá ao poder ou órgão autônomo o dever de eliminar o percentual excedente nos dois próximos quadrimestres, sendo ao menos um terço nos primeiros quatro meses (BRASIL, 2000; ASSIS, 2009; MORAES; DE MELO ANTÔNIO, 2020; SOARES et al., 2020; DE AGUIAR SANTOS; JÚNIOR, 2023).

Segundo a LRF, a correção de rumos a ser efetivada observará as medidas previstas nos §§ 3º e 4º da Constituição Federal de 1988, que consistem no seguinte: redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; exoneração de servidores não estáveis e, ainda, exoneração de servidores estáveis caso as duas

primeiras medidas não se mostrem suficientes para a reversão do quadro instalado (BRASIL, 1988).

A Lei de Responsabilidade Fiscal previu ainda mais duas medidas de ajuste. A primeira diz respeito à redução dos valores atribuídos aos cargos em comissão e funções de confiança mencionados no inciso I do § 3º da Constituição Federal e a segunda se refere à faculdade da redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. Entretanto, essas medidas foram julgadas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238¹. Na oportunidade aquele Tribunal Superior declarou a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 23, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, de modo a obstar interpretação segundo a qual é possível reduzir valores de função ou cargo que estiver provido, e, quanto ao § 2º do art. 23, declarou sua inconstitucionalidade (BRASIL, 2000).

2.9 Pesquisas anteriores

Após o advento da LRF, foram desenvolvidas diversas pesquisas no país envolvendo a temática despesas com pessoal, sob diversos enfoques. Assis (2009) pesquisou as despesas com pessoal dos Poderes Executivo e Legislativo do Distrito Federal (DF), concluindo que no Poder Executivo do Distrito Federal, no período de 2000 a 2008, elas ficaram bem abaixo do limite máximo definido na LRF, efeito que o autor atribuiu à desobrigação do pagamento de parcela considerável de servidores públicos, que são remunerados por fundo constitucional específico.

De Souza e Neto (2012) estudaram a composição e a evolução das despesas com pessoal no estado de Santa Catarina entre os anos 2000 e 2011. Buscando identificar o desempenho daquela Unidade da Federação no tocante ao cumprimento de limites específicos estabelecidos na LRF, observaram que, no ano de 2000, houve a extrapolação do limite máximo, por exemplo.

Da Cruz, Campagnoni e Neto (2014) se dedicaram à observância dos limites para despesas com pessoal entre poderes e órgãos da União no período de 2000 a 2013, oportunidade em que constataram que os poderes e órgãos da União cumpriram os limites máximo, prudencial e de alerta em toda a série analisada.

¹ Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 2.238/DF*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344404366&ext=.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2023.

Em outra vertente, Dalmonech, Teixeira e Sant'anna (2011) analisaram o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal nas finanças e no desenvolvimento econômico nos Estados Brasileiros e verificaram que a lei teve efeito negativo, pois Estados de maior Produto Interno Bruto (PIB) reduziram despesas e os Estados de menor PIB aumentaram suas despesas, situação que levou à redução da Receita Agregada Nacional e do Produto Interno Bruto (PIB) Nacional.

Em pesquisa também dedicada ao estudo dos Estados do Brasil, Soares et al. (2020) analisaram o comportamento da despesa total com pessoal nos entes federados estaduais com foco nas determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal a partir de um modelo multinível. Os resultados colhidos apontam para indícios da influência da variabilidade do índice da despesa total com pessoal ao longo do tempo, do índice de endividamento, da variação da Receita Corrente Líquida e do ano eleitoral no comportamento da despesa com pessoal nos entes analisados.

Na seara municipal, destacam-se os estudos de Moraes (2016), Moraes e De Melo Antônio (2020), Dos Santos e Júnior (2023) e Souza (2023). Moraes (2016) analisou o cumprimento de metas e limites fiscais dispostos na Lei de Responsabilidade Fiscal nos municípios goianos, além do ofício do controle, sob a perspectiva da responsabilidade conjunta da gestão pública com os controles interno e externo.

Moraes e De Melo Antônio (2020) pesquisaram o comportamento das despesas com pessoal dos municípios com maior PIB da Região Norte-Mato-Grossense e observaram que, apesar de alguns municípios terem violado o limite prudencial no período analisado, nenhuma municipalidade da amostra estudada atingiu o limite máximo.

Dos Santos e Júnior (2023) analisaram as despesas com pessoal dos municípios da Serra de Ibiapaba e observaram que todos os municípios pesquisados superaram algum dos limites da LRF e, ainda, que os gastos com pessoal aumentaram em períodos eleitorais, o que coadunaria com a teoria dos ciclos políticos.

Souza (2023) buscou verificar o cumprimento do limite de despesa com pessoal definido na Lei de Responsabilidade Fiscal, buscando subsídios que comprovem, ou não, a aplicação do percentual fixado. Em conclusão, observou que do total de 246 municípios do Estado de Goiás, 36 estavam acima do limite máximo e 37 haviam superado o limite prudencial.

3. METODOLOGIA

Para analisar o comportamento da despesa com pessoal dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e do Ministério Público, bem como a Despesa Total com Pessoal consolidada do Estado de Goiás referente a série histórica compreendida entre os anos de 2012 e 2021, que constitui o objeto de estudo, a pesquisa se valeu dos procedimentos metodológicos que serão detalhados neste capítulo.

3.1 Caracterização da pesquisa

O estudo é considerado aplicado sob o viés da utilização do resultado ou da natureza da pesquisa, pois apresenta enfoque em situação prática envolvendo gastos com pessoal no setor público.

No tocante aos fins ou aos objetivos, a pesquisa é classificada como descritiva, já que busca materializar, compreender e descrever o fenômeno em análise, qual seja: o comportamento das despesas com pessoal dos poderes e do Ministério Público do Estado de Goiás no período de 2012 a 2021 à luz dos limites máximo, prudencial e de alerta previstos na LRF.

Em relação à natureza do método ou abordagem do problema, o estudo está classificado como quali-quantitativo. É qualitativo porque analisa os dados relativos às variáveis DTP e RCL, além da relação entre essas variáveis e os limites máximo, prudencial e de alerta da LRF, e é quantitativo porque se vale de massa de dados numéricos, percentuais e alguns cálculos estatísticos simples para a avaliação e comparação das variáveis estudadas e de outros dados analisados (PEREIRA et al., 2018, p. 67).

A pesquisa é considerada bibliográfica do ponto de vista dos procedimentos técnicos, pois se utiliza de artigos, monografias, normas técnicas e outras espécies de estudos para a melhor compreensão da temática estudada.

É classificada, ainda, como documental, pois se vale de dados publicados no Diário Oficial do Estado de Goiás e nos sites oficiais dos poderes e órgãos autônomos pesquisados. Portanto, a pesquisa é aplicada, descritiva, qualitativa, quantitativa, bibliográfica e documental.

3.2 Coleta de dados e instrumentos de pesquisa

A pesquisa se dedicou ao estudo científico dos dados concernentes ao comportamento da despesa com pessoal dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e do Ministério Público do Estado de Goiás no período de 2012 a 2021, de modo a identificar sua evolução ao longo da série histórica à luz dos limites estabelecidos na LRF.

Para tanto, a pesquisa se valeu de coleta de dados por via indireta, por meio de consulta aos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) e, sobretudo, aos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) dos anos de 2012 a 2021, instrumentos de transparência da gestão fiscal elaborados pela Secretaria de Estado da Economia e pela Controladoria-Geral do Estado, por força do artigo 48, da LRF, todos encontrados no portal Goiás Transparente, sítio oficial da Controladoria-Geral do Estado de Goiás.

3.3 Procedimentos de pesquisa

A pesquisa foi desenvolvida com fundamento nos dados constantes do Anexo 3 do RREO e do Anexo 1 do RGF, abrangendo os demonstrativos referentes aos anos de 2012 a 2021. O primeiro anexo se refere a RCL, enquanto o segundo diz respeito à DTP.

Assim, após o levantamento e separação dos demonstrativos aplicáveis, os dados foram tabulados e convertidos em gráficos, o que possibilitou observar a evolução da RCL e da DTP de cada poder e órgão autônomo no período pesquisado, além de verificar o comportamento das despesas com pessoal em relação aos limites previstos na LRF.

De forma mais detalhada, foram realizados os seguintes procedimentos metodológicos:

- 1º Levantamento, estudo e revisão da literatura aplicável;
- 2º Definição do ente federado a ser pesquisado;
- 3º Coleta de dados referentes a DTP e a RCL nos sítios oficiais do Poder Executivo, Poder Legislativo, compreendidos aqui a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Contas do Estado (TCE) e o Tribunal de Contas dos Municípios, Poder Judiciário e Ministério Público;
- 4º Ordenação, tabulação e análise dos dados obtidos;
- 5º Elaboração de gráficos com vistas à materialização dos resultados da pesquisa;
- 6º Apresentação dos resultados do estudo.

Foram esses, portanto, os procedimentos metodológicos adotados neste estudo. Assim, consignada a metodologia, passa-se à apresentação dos resultados obtidos.

4 RESULTADOS

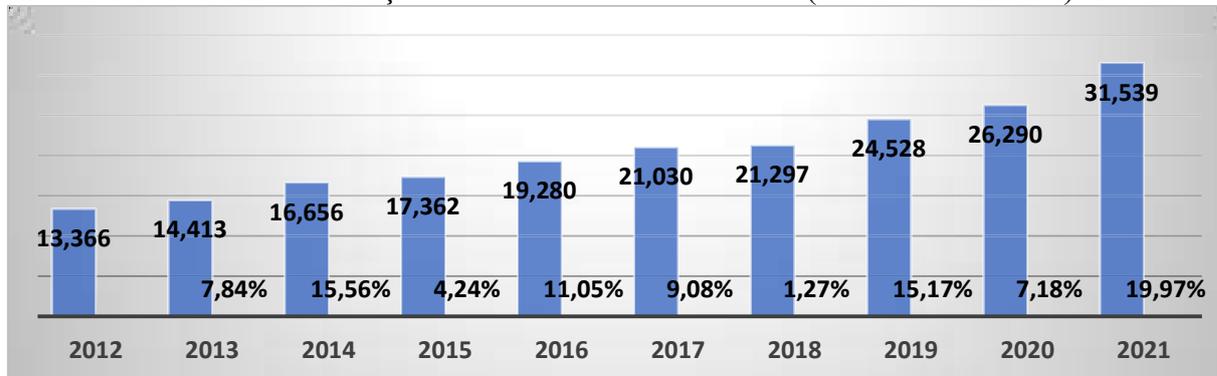
Os resultados deste estudo se voltam ao atendimento do objetivo geral da pesquisa, que consiste em analisar as despesas com pessoal dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e do Ministério Público do Estado de Goiás, bem como do ente federado de forma consolidada, no período de 2012 a 2021, e verificar se o gasto em questão esteve enquadrado nos limites máximo, prudencial e de alerta estabelecidos na LRF e, ainda, se houve o reenquadramento da despesa nos limites legais em caso de eventual extrapolação.

4.1 Poder Executivo

4.1.1 Evolução da Receita Corrente Líquida (RCL)

A evolução da RCL do Poder Executivo no período de 2012 a 2021 consta da representação gráfica abaixo:

Gráfico 1 - Evolução da RCL do Poder Executivo (em bilhões de reais)



Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Nota-se no Gráfico 1 que a RCL do Poder Executivo seguiu trajetória firme de crescimento durante o período analisado, passando de 13,366 bilhões em 2012 para 31,539 bilhões no ano de 2021, o que representa um aumento de 135,96%. Observa-se, ainda, destacado crescimento da RCL nos anos de 2014, 2019 e 2021, quando foram apurados os maiores índices percentuais de aumento da série histórica pesquisada, totalizando 15,56%, 15,17% e 19,97%, respectivamente.

A propósito, verifica-se, inclusive, que o maior percentual de aumento da RCL do Poder Executivo se deu entre os anos de 2020 e 2021, quando o país, e por conseguinte o

Estado de Goiás, enfrentava o grave cenário pandêmico ocasionado pelo coronavírus, bem como suas consequências e efeitos, inclusive sobre a economia.

4.1.2 Evolução das Despesas com Pessoal

A maior parcela da despesa com pessoal do Estado de Goiás está concentrada no Poder Executivo. Isso se deve à quantidade de servidores públicos que integram aquele poder, número que é bem superior ao existente nos demais poderes em razão da diversidade de atribuições constitucionais do Poder Executivo, a quem compete, por exemplo, as ações finalísticas nas áreas de educação, saúde e segurança pública, atividades essenciais do Estado que empregam elevado número de pessoas (DA CRUZ; CAMPAGNONI; NETO, 2014).

Logo, não é sem razão o fato de que o maior limite máximo para despesas com pessoal previsto na LRF seja relativo ao Poder Executivo, seja ele da União (40,90% do limite global de 50% da RCL), dos Estados (em regra, 49% do limite global de 60% da RCL) ou dos Municípios (54% do limite global de 60% da RCL).

O Gráfico 2 abaixo demonstra o comportamento da despesa com pessoal do Poder Executivo no período de 2012 a 2021:

Gráfico 2 - Evolução das Despesas com Pessoal do Poder Executivo (em bilhões de reais)



Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Ao analisar o Gráfico 2 verifica-se que as despesas com pessoal do Poder Executivo aumentaram sistematicamente ao longo do período pesquisado, ressalvados os anos de 2017 e 2020, quando elas decresceram 8,27% e 2,53% em relação ao ano anterior, respectivamente. Entre os anos em que se registraram aumentos, chamam a atenção os anos de 2019, quando as despesas com pessoal cresceram 28,29%, e 2014, quando o índice de aumento superou 30%, atingindo o patamar de 30,62% de elevação comparado ao valor da mesma despesa no ano de

2013. No total, a despesa com pessoal do Poder Executivo cresceu 119,36% entre os anos de 2012 e 2021, elevação que se aproxima ao crescimento da RCL no mesmo período.

4.1.3 Os índices da Despesa Total com Pessoal e os limites máximo, prudencial e de alerta estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal

A Tabela 4 a seguir apresenta os valores percentuais relativos a Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo durante a série histórica estudada e os valores monetários correspondentes aos limites máximo, prudencial e de alerta da LRF, além dos valores da RCL e da DTP, variáveis utilizadas para o cálculo do índice DTP.

Tabela 4 - Valores percentuais da Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo e Limites da LRF (valores monetários em bilhões de reais)

Ano	2012	2013	2014	2015	2016
Receita Corrente Líquida	13,366	14,413	16,656	17,362	19,280
Despesa Total com Pessoal	5,504	5,863	7,658	8,409	9,011
DTP (%)	41,18%	40,67%	45,98%	48,44%	46,74%
Limite Máximo (48,60%)	6,496	7,005	8,095	8,438	9,370
Limite Prudencial (46,17%)	6,171	6,655	7,690	8,016	8,901
Limite de Alerta (43,74%)	5,846	6,304	7,286	7,594	8,433
Ano	2017	2018	2019	2020	2021
Receita Corrente Líquida	21,030	21,297	24,528	26,290	31,539
Despesa Total com Pessoal	8,265	9,444	12,115	11,808	12,074
DTP (%)	39,30%	44,34%	49,39%	44,87%	38,28%
Limite Máximo (48,60%)	10,220	10,350	11,921	12,790	15,328
Limite Prudencial (46,17%)	9,709	9,833	11,325	12,150	14,562
Limite de Alerta (43,74%)	9,198	9,315	10,729	11,510	13,795

Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Conforme demonstrado na Tabela 4, no ano de 2015 o percentual da Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo apresentou-se muito próximo ao limite máximo legal, alcançando 48,44%. Em 2019, porém, registra-se a violação ao limite máximo, quando a Despesa Total com Pessoal alcançou 49,39%, ainda que a Receita Corrente Líquida daquele ano tenha alcançado o expressivo crescimento de 15,17%. Isso ocorreu, entre outras razões, porque naquele período também foi registrado um enorme aumento das despesas com pessoal, que cresceram 28,29%.

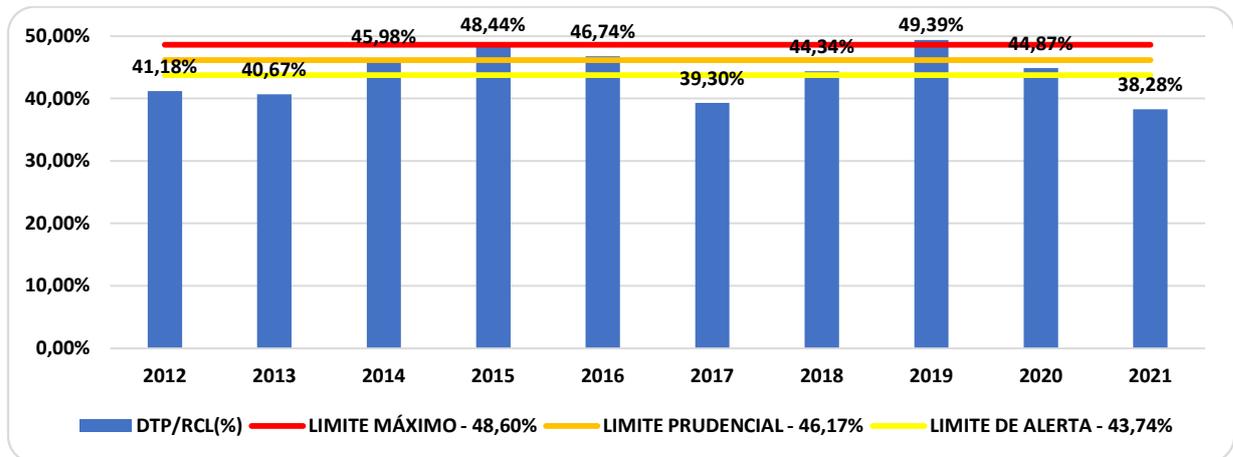
Em relação ao limite prudencial, nota-se que a DTP percentual do Poder Executivo superou o limite de prudência em três oportunidades. Duas delas, por óbvio, nos anos de 2015, quando chegou bem próximo ao limite máximo, e 2019, quando ultrapassou o limite superior. A outra vez em que ocorreu foi no ano de 2016, quando atingiu a marca de 46,74%, superando em 0,57% o percentual atribuído ao limite prudencial, que é de 46,17%. Nos anos de 2014, 2018 e 2020, porém, ainda que não tenha superado, a DTP flertou com o rompimento ao limite prudencial, quando foram registrados, respectivamente, os seguintes percentuais: 45,98%, 44,34% e 44,87%.

No tocante ao limite de alerta, analisando a série pesquisada, é de se inferir que o Poder Executivo não tenha sido notificado pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás somente nos anos de 2012, 2013, 2017 e 2021, quando os percentuais da Despesa Total com Pessoal não superaram o patamar de 43,74% da Receita Corrente Líquida, posto que naqueles exercícios a DTP percentual do Executivo registrou, respectivamente, os seguintes percentuais: 41,18%, 40,67%, 39,30% e 38,28%.

Destaca-se, por fim, que os menores percentuais da DTP do Poder Executivo durante o período estudado se deram nos anos de 2021 e 2017, quando foram registrados 38,28% e 39,30%, respectivamente. Entre as possíveis razões para o desempenho apresentado em 2021 estão, de um lado, o crescimento expressivo da RCL naquele ano, o maior da série, e de outro, o baixo aumento das despesas com pessoal, no total de 2,25%, o menor do período. Efeito semelhante é observado em relação ao ano de 2017, quando se tem de um lado o aumento da RCL em 9,08%, e de outro a queda das despesas com pessoal em 8,27%, a maior registrada.

Para melhor ilustrar o comportamento da Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo no período compreendido entre os anos de 2012 e 2021 frente aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, apresenta-se o gráfico a seguir:

Gráfico 3 - Comparativo da Despesa Total com Pessoal (DTP %) do Poder Executivo com os limites da LRF



Fonte: adaptado de Moraes e Antônio (2020).

Apurado o comportamento da Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo, conforme Gráfico 3, é dever verificar ainda se esse comportamento reflete, ou ao menos pode indicar, o cumprimento, pelo Poder Executivo, dos mandamentos inseridos nos artigos 22, parágrafo único, e 23, da Lei de Responsabilidade Fiscal. O primeiro dispositivo se refere à necessidade de adoção de medidas de prudência caso as despesas com pessoal ultrapassem 95% do limite total, enquanto o segundo diz respeito à eliminação do percentual excedente em caso de superação do limite máximo.

Nessa linha, em relação ao limite prudencial, nota-se que após superar o limite de prudência e quase atingir o limite máximo em 2015, a DTP recuou 1,7% em 2016, o que pode indicar a observância às medidas legais de redução das despesas com pessoal. Não obstante à redução registrada em 2016, a DTP daquele ano ainda se manteve acima do limite prudencial, situação que foi corrigida de forma categórica em 2017, quando a variável registrou o segundo menor valor do período. Depois disso, tem-se a violação do limite em destaque no ano de 2019, contudo no ano seguinte novamente se observa a regularidade, confirmando uma tendência do Poder em relação ao controle do limite prudencial durante o período estudado.

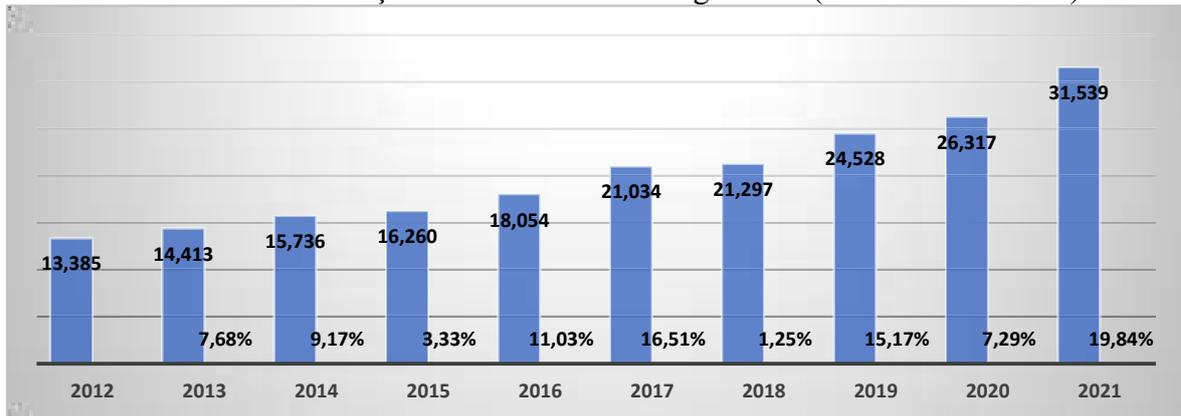
Quanto a superação do limite máximo, que só ocorreu em 2019, e as consequentes medidas de reenquadramento aos limites legais, destaca-se que as despesas com pessoal do Poder Executivo no ano de 2020 sofreram queda de 2,53% em relação ao ano anterior, o que certamente impactou na redução da DTP no ano de 2020 para o patamar de 44,87% e pode indicar a adoção das medidas constitucionais de restrição de gastos preconizadas na lei.

4.2 Poder Legislativo

4.2.1 Evolução da Receita Corrente Líquida (RCL)

O panorama da RCL do Poder Legislativo está expresso no Gráfico 4 abaixo:

Gráfico 4 - Evolução da RCL do Poder Legislativo (em bilhões de reais)



Fonte: elaborado pelo autor (2023).

A Receita Corrente Líquida do Poder Legislativo apresentou o mesmo comportamento da Receita Corrente Líquida do Poder Executivo, ou seja, trajetória de crescimento durante todo o período estudado, situação que já era esperada em razão das particularidades mencionadas no Capítulo 2 deste trabalho.

Por outro lado, nota-se que os valores da RCL do Poder Legislativo se diferenciaram daqueles do Poder Executivo nos anos de 2012, 2014, 2015, 2016, 2017 e 2020. Merecem destaque os aumentos verificados nos anos de 2017, 2019 e 2021, que totalizaram, respectivamente, 16,51%, 15,17% e 19,84%.

Durante o período pesquisado o acréscimo total da Receita Corrente Líquida do Poder Legislativo foi de 135,62%, o que representa uma elevação de 18,154 bilhões de reais no prazo de dez anos ou 1,815 bilhões de crescimento anual em média.

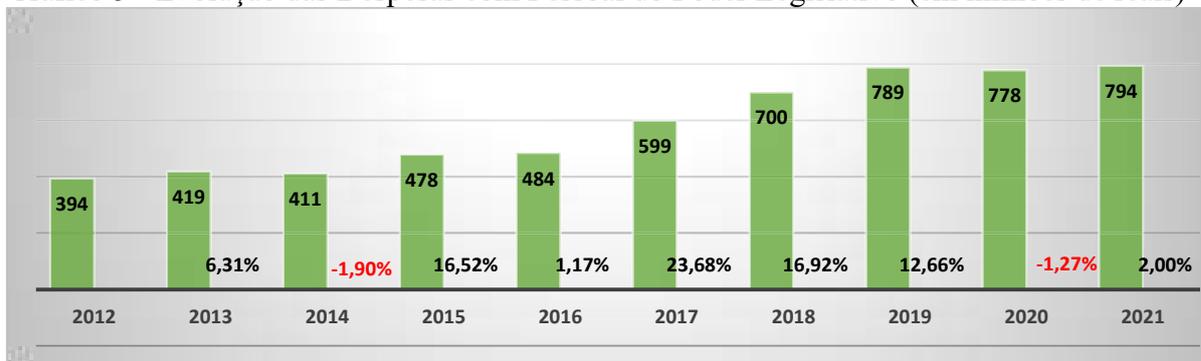
4.2.2 Evolução das Despesas com Pessoal

O Poder Legislativo abrange a Assembleia Legislativa do Estado de Goiás (ALEGO), o Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCEGO) e o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCMGO) para fins de aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse sentido, o limite máximo para as despesas com pessoal do Poder Legislativo, que totaliza 3,4% do total global de 60% no Estado de Goiás em razão da existência de Tribunal de Contas dos Municípios, compreende as despesas com pessoal da ALEGO e dos dois Tribunais de Contas Goianos.

O Gráfico 5 abaixo, construído a partir dos Relatórios de Gestão Fiscal da ALEGO, do TCE e do TCM, revela o comportamento da despesa com pessoal do Poder Legislativo durante a série histórica estudada:

Gráfico 5 - Evolução das Despesas com Pessoal do Poder Legislativo (em milhões de reais)



Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Nota-se que, em regra, as despesas com pessoal do Poder Legislativo aumentaram durante o decênio pesquisado, excetuados os anos de 2014 e 2020, quando elas decresceram, respectivamente, 1,90% e 1,27% em relação ao ano anterior. No total, a despesa com pessoal do Poder Legislativo cresceu 101,52% entre os anos de 2012 e 2021, elevação que é inferior ao crescimento da Receita Corrente Líquida no mesmo período, cujo total foi de 135,62%.

Destaca-se, por fim, o período de 2017 a 2019 como o de maior oneração da folha de pagamento do Poder Legislativo, quando as despesas com pessoal subiram, respectivamente, 23,68%, 16,92% e 12,66%.

4.2.3 Os índices da Despesa Total com Pessoal e os limites máximo, prudencial e de alerta estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal

Os valores percentuais relativos a Despesa Total com Pessoal do Poder Legislativo durante a série histórica estudada e os valores monetários correspondentes aos limites máximo, prudencial e de alerta da LRF, além dos valores da Receita Corrente Líquida e da Despesa Total com Pessoal, são apresentados na Tabela 5 a seguir:

Tabela 5 - Valores percentuais da Despesa Total com Pessoal do Poder Legislativo e limites da LRF (valores monetários em milhões de reais)

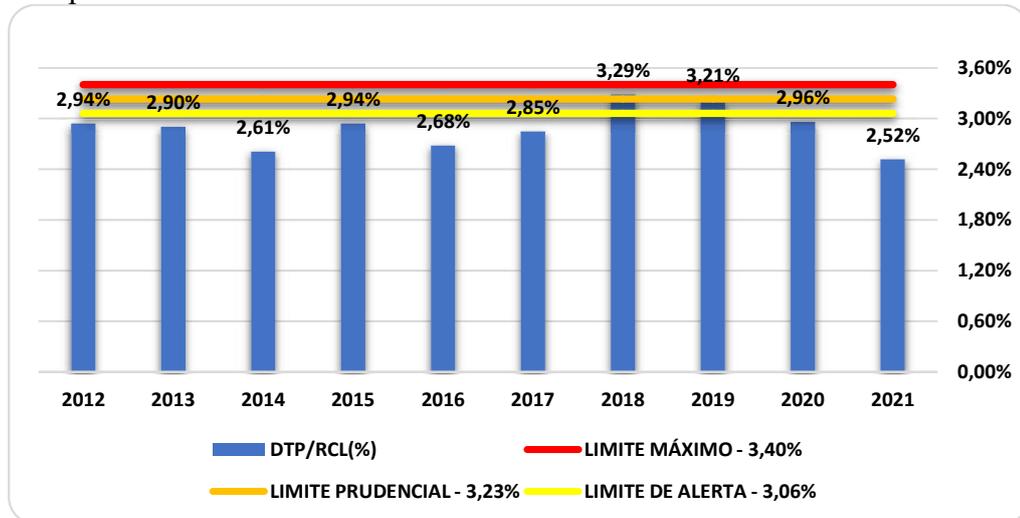
Ano	2012	2013	2014	2015	2016
Receita Corrente Líquida	13385	14413	15736	16260	18054
Despesa Total com Pessoal	394	419	411	478	484
DTP (%)	2,94%	2,90%	2,61%	2,94%	2,68%
Limite Máximo (3,40%)	455	490	535	553	614
Limite Prudencial (3,23%)	432	465	508	525	583
Limite de Alerta (3,06%)	409	441	481	497	552
Ano	2017	2018	2019	2020	2021
Receita Corrente Líquida	21034	21297	24528	26317	31539
Despesa Total com Pessoal	599	700	789	778	794
DTP (%)	2,85%	3,29%	3,21%	2,96%	2,52%
Limite Máximo (3,40%)	715	724	834	895	1072
Limite Prudencial (3,23%)	679	688	792	850	1018
Limite de Alerta (3,06%)	644	652	751	805	965

Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Analisando os dados da Tabela 5 acima, observa-se que, de forma geral, a Despesa Total com Pessoal do Poder Legislativo se manteve em patamares seguros durante quase toda a série histórica. A única ressalva se deve ao ano de 2018, quando a Despesa Total com Pessoal do Poder Legislativo atingiu seu maior percentual (3,29%) e acabou extrapolando o limite prudencial, mas em apenas 0,06%, situação que já apareceu controlada no ano posterior, quando o índice alcançou 3,21%, superando com isso apenas o limite de alerta.

O comportamento da Despesa Total com Pessoal do Poder Legislativo entre os anos de 2012 e 2021 é demonstrado com clareza no gráfico a seguir:

Gráfico 6 - Comparativo dos limites da Despesa Total com Pessoal em relação a Receita Corrente Líquida



Fonte: adaptado de Moraes e Antônio (2020).

Dessa forma, em relação ao Poder Legislativo tem-se tão somente a superação ao limite de alerta nos exercícios de 2018 e 2019, e a ultrapassagem do limite prudencial no ano de 2018, porém em patamar ínfimo, o que foi corrigido em seguida.

4.3 Poder Judiciário

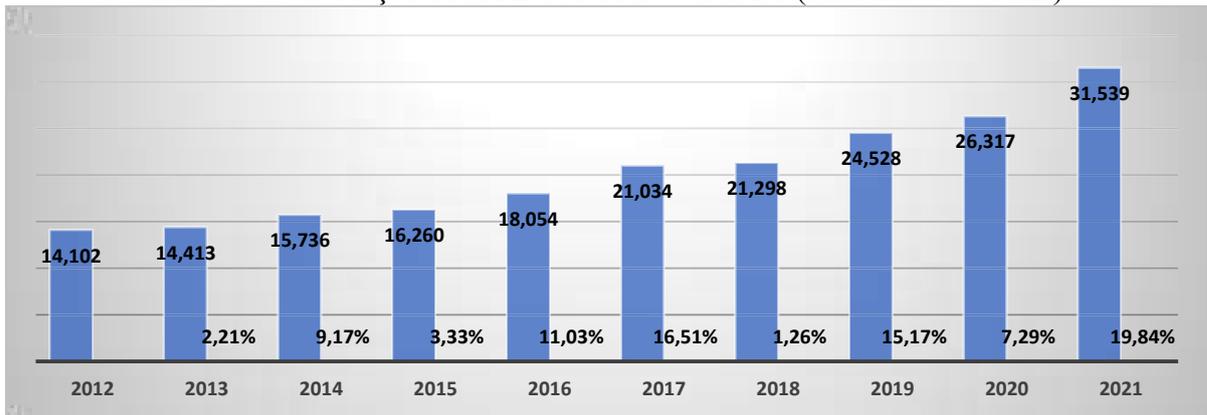
4.3.1 Evolução da Receita Corrente Líquida (RCL)

A RCL do Poder Judiciário apresentou crescimento durante todo o período estudado, com destaque para os anos de 2017, 2019 e 2021, quando a RCL experimentou os maiores índices de elevação.

Por outro lado, nos anos de 2013 e 2018 a Receita Corrente Líquida obteve os menores percentuais de crescimento, que foram de apenas 1,26% e 2,21%, respectivamente.

O Gráfico 7 abaixo aponta essas informações:

Gráfico 7 - Evolução da RCL do Poder Judiciário (em bilhões de reais)



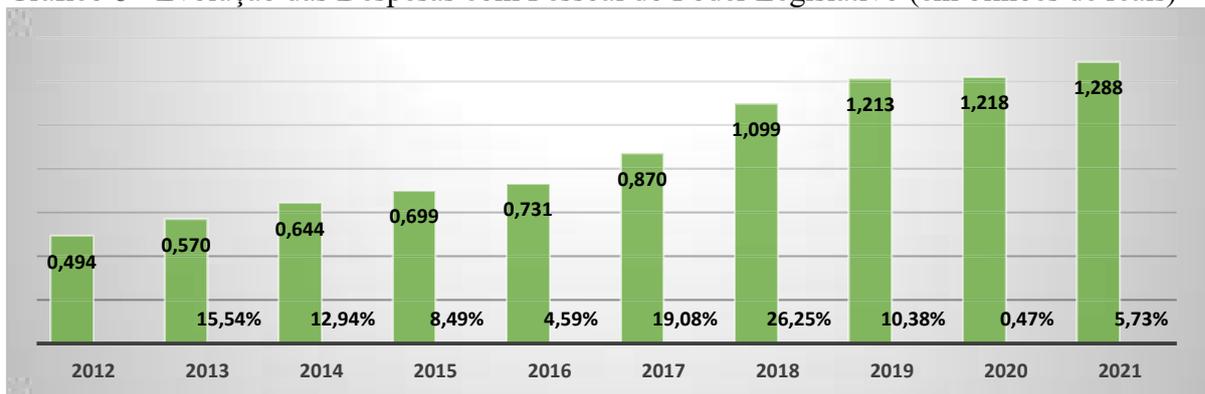
Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Além disso, a análise do gráfico permite concluir também que o percentual de evolução da RCL do Poder Judiciário durante o período estudado foi de 123,64%, o que corresponde a 17,435 bilhões de reais de aumento em dez anos ou 1,74 bilhões de reais de elevação da RCL por ano em média.

4.3.2 Evolução das Despesas com Pessoal

O Gráfico 8 abaixo revela o comportamento da despesa com pessoal do Poder Judiciário entre os anos de 2012 e 2021:

Gráfico 8 - Evolução das Despesas com Pessoal do Poder Legislativo (em bilhões de reais)



Fonte: elaborado pelo autor (2023).

De acordo com o gráfico, as despesas com pessoal do Poder Judiciário se mostraram crescentes durante toda a série pesquisada. No total, a despesa com pessoal da Justiça Goiana cresceu 160,72% entre os anos de 2012 e 2021, elevação que é superior ao crescimento da Receita Corrente Líquida no mesmo período, cujo total foi de 123,64%, de forma que o

crescimento da despesa com pessoal superou a Receita Corrente Líquida em 37,08%. Em valores monetários, a despesa saltou de 494 milhões em 2012 para 1,288 bilhões em 2021.

Os anos em que a despesa com pessoal do Poder Judiciário mais cresceu percentualmente foram em 2017 e 2018, totalizando respectivamente 19,08% e 26,25%, enquanto em 2020 foi registrado o menor crescimento da série, que foi igual a 0,47%.

4.3.3 Os índices da Despesa Total com Pessoal e os limites máximo, prudencial e de alerta estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal

A Tabela 6 a seguir demonstra os valores percentuais relativos a Despesa Total com Pessoal do Poder Judiciário durante os anos de 2012 a 2021 e os valores monetários correspondentes aos limites máximo, prudencial e de alerta da LRF, além dos valores da Receita Corrente Líquida e da Despesa Total com Pessoal.

Tabela 6 - Valores percentuais da Despesa Total com Pessoal do Poder Judiciário e limites da LRF (valores monetários em bilhões de reais)

Ano	2012	2013	2014	2015	2016
Receita Corrente Líquida	14,102	14,413	15,736	16,260	18,054
Despesa Total com Pessoal	0,494	0,570	0,644	0,699	0,731
DTP (%)	3,50%	3,96%	4,09%	4,30%	4,05%
Limite Máximo (6,00%)	0,846	0,865	0,944	0,976	1,083
Limite Prudencial (5,70%)	0,803	0,821	0,896	0,927	1,029
Limite de Alerta (5,40%)	0,761	0,778	0,850	0,878	0,975
Ano	2017	2018	2019	2020	2021
Receita Corrente Líquida	21,034	21,298	24,528	26,317	31,539
Despesa Total com Pessoal	0,870	1,099	1,213	1,218	1,288
DTP (%)	4,14%	5,16%	4,94%	4,63%	4,08%
Limite Máximo (6,00%)	1,262	1,278	1,472	1,579	1,892
Limite Prudencial (5,70%)	1,199	1,214	1,398	1,500	1,797
Limite de Alerta (5,40%)	1,135	1,150	1,324	1,421	1,703

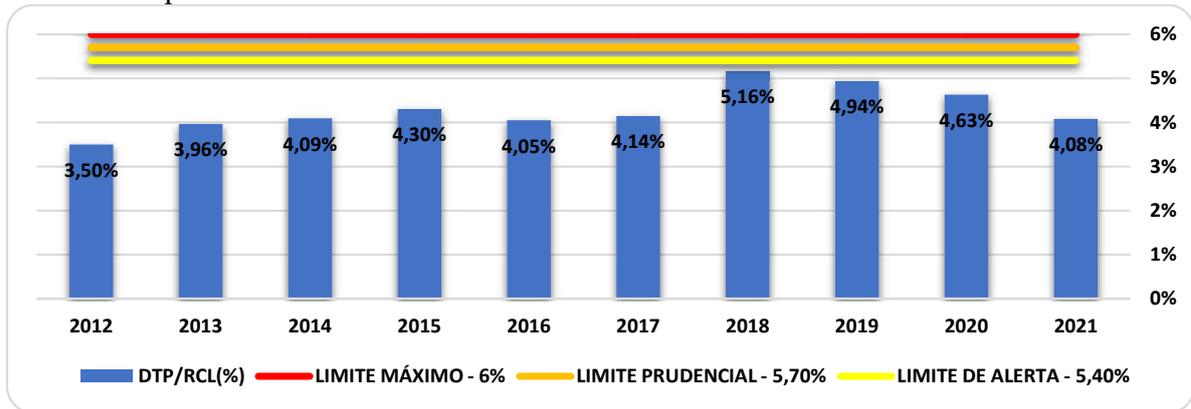
Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Segundo os dados da tabela acima, a Despesa Total com Pessoal do Poder Judiciário esteve controlada e em níveis de segurança bastante satisfatórios durante todo o período estudado.

Para se ter uma ideia desse panorama, no ano de 2018, quando a DTP percentual do Poder Judiciário atingiu seu maior patamar, esse chegou a 5,16%, o que está abaixo até

mesmo do limite de alerta do poder, que é de 5,40%. Isso considerando ainda que em 2018 superou-se a casa de 5%, marca que nos demais anos analisados, seja antes ou depois de 2018, jamais havia sido alcançada, haja vista que a DTP do Poder Judiciário sempre esteve entre 3,50% e 4,94%. O comportamento da Despesa Total com Pessoal do Poder Judiciário entre os anos de 2012 e 2021 é demonstrado com clareza no gráfico a seguir:

Gráfico 9 - Comparativo dos limites da Despesa Total com Pessoal em relação a Receita Corrente Líquida



Fonte: adaptado de Moraes e Antônio (2020).

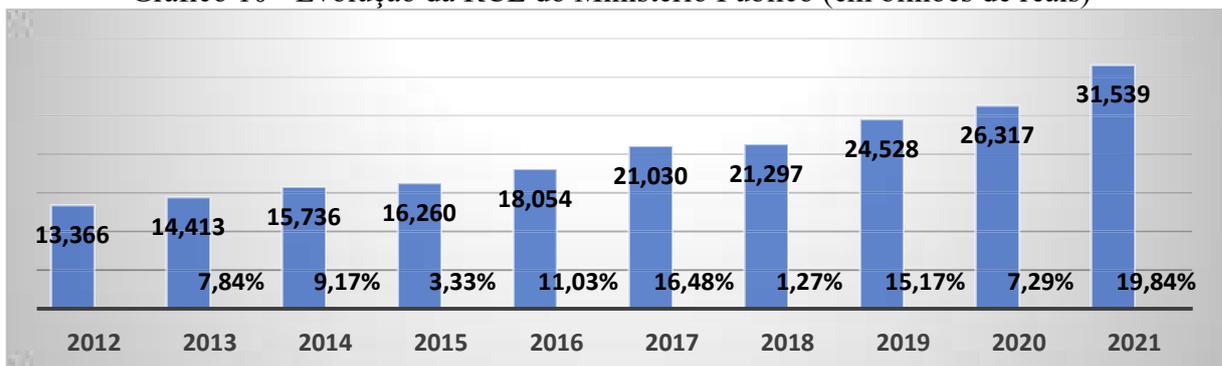
Como explanado, em seu nível mais alto, a DTP do Poder Judiciário sequer alcança a linha amarela do gráfico que simboliza o limite de alerta da Lei de Responsabilidade Fiscal.

4.4 Ministério Público

4.4.1 Evolução da Receita Corrente Líquida (RCL)

O panorama da RCL do Ministério Público está representado no Gráfico 4 abaixo:

Gráfico 10 - Evolução da RCL do Ministério Público (em bilhões de reais)



Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Os dados da Receita Corrente Líquida do Ministério Público seguem a lógica dos demais poderes pelas razões explicitadas no Capítulo 2 deste trabalho, de forma que os números do gráfico acima apresentam poucas diferenças em relação aos gráficos da RCL dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Neste contexto, o primeiro ponto que se pode destacar é que a RCL apresenta trajetória de crescimento durante todo o período estudado, com destaque para os anos de 2017, 2019 e 2021, quando a RCL experimentou os maiores índices de elevação, sendo 16,48%, 15,17% e 19,84%, respectivamente. Por outro lado, nos anos de 2015 e 2018 a Receita Corrente Líquida obteve os menores percentuais de crescimento, que foram de apenas 3,33% e 1,27%, respectivamente.

Além disso, constata-se que o percentual de evolução da RCL do Ministério Público durante o período estudado foi de 135,96%, o que significa um acréscimo de 18,173 bilhões de reais em dez anos ou 1,81 bilhões de reais de elevação da RCL por ano em média.

4.4.2 Evolução das Despesas com Pessoal

As despesas com pessoal dos Ministérios Públicos dos Estados estão sujeitas aos limites máximo, prudencial e de alerta estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos do art. 20, II, alínea “d”, da referida lei, cujo limite máximo está fixado em 2% do limite global do Estado de Goiás, que é de 60% da Receita Corrente Líquida. Dessa forma, a análise do comportamento das despesas com pessoal do Ministério Público do Estado de Goiás no período de 2012 a 2021 se revela obrigatória, de forma que foi traçada no gráfico a seguir:

Gráfico 11 - Evolução das Despesas com Pessoal do Poder Legislativo (em milhões de reais)



Fonte: elaborado pelo autor (2023).

O Gráfico 11 demonstra que, assim como nos demais poderes analisados, as despesas com pessoal do Ministério Público seguiram em trajetória de crescimento ao longo do período pesquisado, com destaque para os anos de 2019 e 2020, quando esse crescimento registrou as maiores marcas, sendo 24,04% em 2019 e 16,79% em 2020. De outro lado, no ano de 2018 a despesa aumentou somente 0,26%, ou seja, praticamente se manteve estagnada.

No total, a despesa com pessoal do Ministério Público avançou 283 milhões de reais em dez anos, o que representa um crescimento médio da folha de pagamento de 28,3 milhões de reais por ano, e um aumento percentual total equivalente a 151,33%.

4.4.3 Evolução da Despesa Total com Pessoal em relação a Receita Corrente Líquida e o comparativo com os limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal

Os valores percentuais relativos a Despesa Total com Pessoal do Ministério Público durante a série histórica estudada e os valores monetários correspondentes aos limites máximo, prudencial e de alerta da LRF, além dos valores da Receita Corrente Líquida e da Despesa Total com Pessoal, são apresentados na Tabela 7 a seguir:

Tabela 7 - Valores percentuais da Despesa Total com Pessoal do Ministério Público e limites da LRF (valores monetários em milhões de reais)

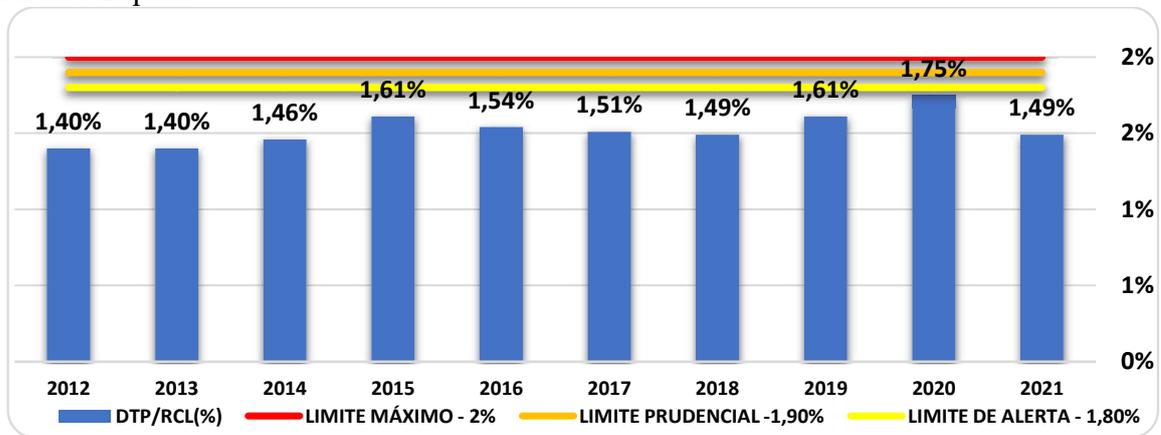
Ano	2012	2013	2014	2015	2016
Receita Corrente Líquida	13366	14413	15736	16260	18054
Despesa Total com Pessoal	187	202	230	262	278
DTP (%)	1,40%	1,40%	1,46%	1,61%	1,54%
Limite Máximo (2,00%)	267	288	315	325	361
Limite Prudencial (1,90%)	254	274	299	309	343
Limite de Alerta (1,80%)	241	259	283	292	325
Ano	2017	2018	2019	2020	2021
Receita Corrente Líquida	21030	21297	24528	26317	31539
Despesa Total com Pessoal	317	318	394	461	470
DTP (%)	1,51%	1,49%	1,61%	1,75%	1,49%
Limite Máximo (2,00%)	421	426	491	526	631
Limite Prudencial (1,90%)	400	405	466	500	599
Limite de Alerta (1,80%)	379	383	442	474	568

Fonte: elaborado pelo autor (2023).

De acordo com a Tabela 7, a Despesa Total com Pessoal do Ministério Público apresentou-se em níveis de segurança satisfatórios durante todo o período estudado, já que em nenhum momento foi atingido sequer o limite de alerta fixado em 1,80%. A título de exemplo, no ano de 2020, quando se registra a maior DTP percentual do Ministério Público, esse valor chega a 1,75%. Nos demais exercícios analisados a DTP esteve na verdade bastante afastada do limite de alerta, como nos anos de 2012, 2013, 2014, 2018 e 2021, quando atingiu sequer 1,5%.

Esse cenário está representado no gráfico a seguir:

Gráfico 12 - Comparativo dos limites da Despesa Total com Pessoal em relação a Receita Corrente Líquida



Fonte: adaptado de Moraes e Antônio (2020).

Portanto, assim como ocorreu no Poder Judiciário, a DTP mais alta registrada no Ministério Público sequer alcançou o limite de alerta da LRF.

4.5 Estado de Goiás (consolidado)

4.5.1 Receita Corrente Líquida (RCL)

A RCL aplicável ao cálculo do índice da Despesa Total com Pessoal consolidada do Estado de Goiás é a mesma estabelecida para o Poder Executivo, conforme metodologia adotada pela Secretaria de Estado da Economia de Goiás, que está materializada nos Relatórios de Gestão Fiscal consolidados de todos os poderes e do Ministério Público dos anos de 2020 e 2021, únicos disponíveis para consulta pública no sítio oficial da Transparência do Governo de Goiás. Logo, os valores da RCL dos demais anos da série pesquisada são aqueles publicados pelo Poder Executivo.

Nesta perspectiva, as considerações sobre a RCL do Poder Executivo afiguram-se aplicáveis à RCL consolidada.

4.5.2 Evolução das Despesas com Pessoal

A Despesa Total com Pessoal consolidada do Estado de Goiás compreende as despesas com pessoal dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e do Ministério Público, de acordo com o disposto no art. 20, II, da LRF.

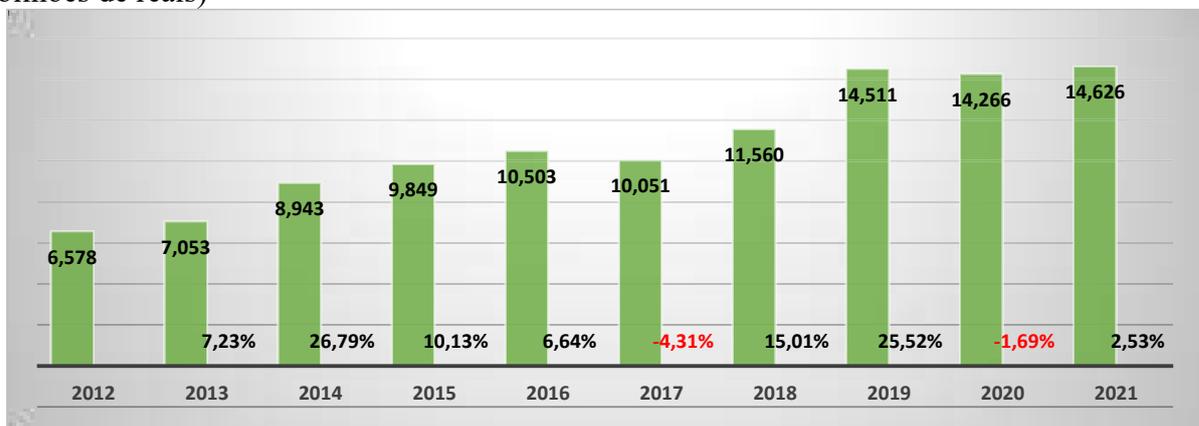
Entretanto, vale registrar que desde 2016 os Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Executivo do Estado de Goiás incluem também as despesas com pessoal da Defensoria Pública, pois ainda que se trate de instituição permanente com autonomia funcional, administrativa e orçamentária, a Defensoria Pública não está expressamente prevista na LRF, de forma que, para fins de apuração dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal está inserida no Poder Executivo.

Ressalta-se, ainda, que as despesas com pessoal do Poder Legislativo incluem os gastos desta natureza despendidos pela Assembleia Legislativa, pelo Tribunal de Contas do Estado e pelo Tribunal de Contas dos Municípios, conforme já explanado.

Dessa forma, somando-se os limites máximos de cada poder e órgão autônomo mencionado, tem-se o limite global consolidado, que segundo a LRF é de 60% para Estados e Municípios.

Dito isso, apresenta-se o Gráfico 13 abaixo que revela o comportamento da despesa com pessoal consolidada dos poderes e órgãos autônomos do Estado de Goiás durante a série histórica estudada e em valores monetários:

Gráfico 13 - Evolução das Despesas com Pessoal do Estado de Goiás (consolidado e em bilhões de reais)



Fonte: elaborado pelo autor (2023).

O Gráfico 13 demonstra que a despesa com pessoal consolidada dos poderes e do Ministério Público cresceu sistematicamente no período de 2012 a 2021. As exceções ficaram por conta dos anos de 2017 e 2020, quando a DTP decresceu nos baixos patamares de 4,31% e 1,69%, respectivamente, em relação aos anos de 2016 e 2021.

Em 2014 e 2019 foram observados os maiores percentuais de aumento, cujos índices totalizaram 26,79% em 2014 e 25,52% em 2019.

No total, a despesa com pessoal consolidada dos poderes e do Ministério Público do Estado de Goiás cresceu 122,34% entre os anos de 2012 e 2021.

4.5.3 Evolução da Despesa Total com Pessoal em relação a Receita Corrente Líquida e o comparativo com os limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal

Os valores percentuais relativos a Despesa Total com Pessoal consolidada dos poderes e do Ministério Público durante os anos de 2012 a 2021 e os valores monetários correspondentes aos limites máximo, prudencial e de alerta da Lei de Responsabilidade Fiscal, além dos valores da Receita Corrente Líquida e da Despesa Total com Pessoal, são apresentados na Tabela 8 a seguir:

Tabela 8 - Valores percentuais da Despesa Total com Pessoal consolidada dos poderes e do Ministério Público e limites da LRF (valores monetários em milhões de reais)

Ano	2012	2013	2014	2015	2016
Receita Corrente Líquida	13,366	14,413	16,656	17,362	19,280
Despesa Total com Pessoal	6,578	7,053	8,943	9,849	10,503
DTP (%)	49,21%	48,93%	53,69%	56,73%	54,48%
Limite Máximo (60,00%)	8,064	8,648	9,889	10,292	11,428
Limite Prudencial (57,00%)	7,661	8,216	9,394	9,777	10,857
Limite de Alerta (54,00%)	7,258	7,783	8,901	9,262	10,285
Ano	2017	2018	2019	2020	2021
Receita Corrente Líquida	21,030	21,297	24,528	26,290	31,539
Despesa Total com Pessoal	10,051	11,560	14,511	14,266	14,626
DTP (%)	47,79%	54,28%	59,16%	54,21%	46,37%
Limite Máximo (60,00%)	12,618	12,778	14,716	15,790	18,923
Limite Prudencial (57,00%)	11,987	12,139	13,981	15,000	17,977
Limite de Alerta (54,00%)	11,356	11,500	13,245	14,211	17,031

Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Analisando a Tabela 8, verifica-se que o limite global de 60% para a Despesa Total com Pessoal consolidada do Estado de Goiás não foi alcançado em nenhum ano da série pesquisada.

Todavia, no ano de 2019 a DTP consolidada esteve muito próxima ao limite máximo estadual, alcançando 59,16%, valor quase 5% superior à DTP de 2018 (54,28%), que já havia superado o limite de alerta. Pode-se inferir que a situação vivenciada pelo ente federado naquele exercício seja consequência do elevado patamar de aumento da despesa consolidada, que representou a segunda maior marca do consolidado, totalizando 25,52%, percentual que é fruto de expressivos aumentos das despesas com pessoal nos poderes e no Ministério Público estadual naquele ano. No Poder Executivo, por exemplo, o crescimento da folha foi no importe de 28,29%, segundo maior percentual da série histórica daquele poder. Outro exemplo é o Ministério Público, cujas despesas com pessoal se elevaram em 24,04%, o maior percentual do período naquele órgão. Além disso, foi registrada oneração de 12,66% na folha do Legislativo e de 10,38% nas despesas com pessoal do Judiciário.

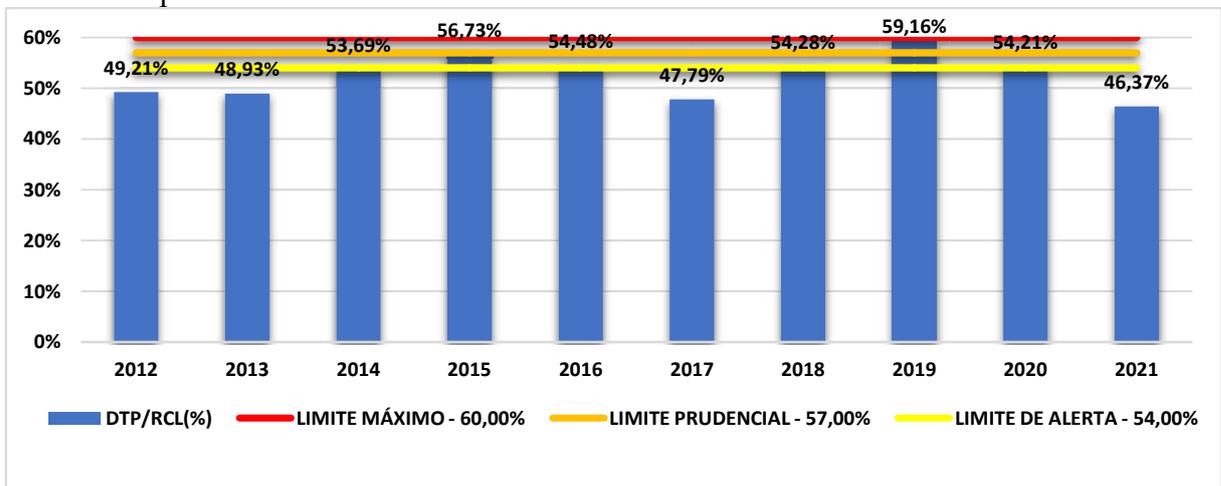
A aproximação da DTP ao limite global no ano de 2019 trouxe consigo a obrigatória violação dos limites prudencial e de alerta naquele exercício. Por outro lado, se em 2019 houve violação expressa ao limite de prudência, em 2015 a Despesa Total com Pessoal apenas se aproximou daquele limite (56,73%), violando, porém, o limite de alerta.

Nos anos de 2016, 2018 e 2020 o limite de alerta foi superado em 0,48%, 0,28% e 0,21%, respectivamente, enquanto no ano de 2014 a DTP apenas aproximou-se daquele limite, totalizando 53,69%.

Destaca-se, por fim, os menores percentuais da DTP consolidada, quais sejam: 46,37% em 2021; 47,79% em 2017; 48,93% em 2013 e 49,21% em 2012.

Os limites da Despesa Total com Pessoal consolidada constam do gráfico a seguir:

Gráfico 14 - Comparativo dos limites da Despesa Total com Pessoal em relação a Receita Corrente Líquida



Fonte: elaborado pelo autor (2023).

O Gráfico 14, aponta, entre outras informações, que após superar os limites de alerta e de prudência e quase atingir o limite global em 2019, a DTP recuou em 2020, permanecendo apenas 0,21% acima do limite de alerta naquele exercício, sanando, portanto, a violação ao limite prudencial.

Observa-se, também, a diminuição da DTP no ano de 2016, após aproximação da variável ao limite prudencial no ano anterior.

Por fim, em relação à violação ao limite de alerta nos anos de 2016 e 2018, registra-se o ajustamento da DTP em 2017. Quanto a superação do mesmo limite em 2018, o comportamento que se vê é contrário àquele determinado pela LRF, posto que no ano seguinte a DTP cresceu, atingindo inclusive seu maior patamar.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A LRF consagrou instrumentos de transparência na gestão fiscal que permitem o monitoramento e o controle mais efetivo das despesas com pessoal dos poderes e órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, seja pelos órgãos de controle interno e externo, seja pela população em geral, por meio do controle social. Além disso, a LRF estabeleceu mecanismos que previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, entre os quais se incluem limites e condições para a geração de despesas com pessoal.

Neste contexto, a pesquisa em questão teve o objetivo de analisar as despesas com pessoal do Ministério Público e dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Estado de Goiás, bem como do ente federado de forma consolidada, no período de 2012 a 2021, e verificar se o gasto em questão esteve enquadrado nos limites máximo, prudencial e de alerta estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal e, ainda, se houve o reenquadramento da despesa dentro dos limites legais em caso de eventual extrapolação. Para tanto, se utilizou da coleta de dados sobre as variáveis Receita Corrente Líquida (RCL) e Despesa Total com Pessoal (DTP), por meio de consulta aos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e aos Relatórios de Gestão Fiscal dos poderes e órgãos autônomos observados no trabalho.

A coleta, tratamento e análise dos dados permitiram demonstrar a trajetória da Receita Corrente Líquida, a evolução das despesas com pessoal, e o comportamento da Despesa Total com Pessoal dos poderes, do Ministério Público, e do Estado de Goiás de forma consolidada, no período de 2012 a 2021, frente aos limites global, máximo, prudencial e de alerta da LRF, tudo por meio de gráficos e tabelas individualizadas por variável e por poder ou órgão autônomo estudado.

Apurou-se que a Receita Corrente Líquida do Poder Executivo seguiu trajetória de crescimento durante todo o período analisado, passando de 13,366 bilhões em 2012 para 31,539 bilhões no ano de 2021, o que representa um aumento de 135,96%, com destaque para os anos de 2014, 2019 e 2021, quando foram apurados os maiores índices percentuais de aumento da série histórica pesquisada, totalizando 15,56%, 15,17% e 19,97%, respectivamente. A Receita Corrente Líquida de cada um dos demais poderes e órgãos analisados e a RCL consolidada, também apresentaram trajetória ascendente ao longo dos anos pesquisados.

As despesas com pessoal do Poder Judiciário cresceram 160,72% durante os anos de 2012 e 2021, maior percentual de aumento dessa despesa entre os poderes e órgãos

observados. Essa elevação foi superior ao crescimento da Receita Corrente Líquida no mesmo período, cujo total foi de 123,64%, de forma que o crescimento da despesa com pessoal superou a Receita Corrente Líquida em 37,08%.

O segundo maior percentual de crescimento foi verificado no Ministério Público. Naquele órgão a despesa com pessoal avançou 283 milhões de reais em dez anos, o que representa um crescimento médio da folha de pagamento de 28,3 milhões de reais por ano, e um aumento percentual total equivalente a 151,33%.

No mesmo período o dispêndio com pessoal do Poder Executivo subiu 119,36%, elevação que se aproxima ao crescimento da Receita Corrente Líquida daquele Poder no mesmo período.

A folha de pagamento do Legislativo foi onerada em 101,52% entre os anos de 2012 e 2021, crescimento que é inferior à elevação da Receita Corrente Líquida no mesmo período, que foi de 135,62%.

No consolidado o percentual de acréscimo das despesas com pessoal alcançou 122,34%, enquanto a Receita Corrente Líquida consolidada se elevou 135,96%. Esse cenário, em que a receita superou as despesas, permite inferir que o controle preconizado pela LRF durante os anos de 2012 e 2021 foi efetivo, ainda que tenham sido observadas algumas violações aos limites estabelecidos na lei.

A propósito, apurou-se que o Poder Executivo violou o limite máximo no ano de 2019, quando a Despesa Total com Pessoal daquele Poder alcançou 49,39%, situação que ocorreu, entre outras razões, devido ao expressivo aumento das despesas com pessoal daquele Poder no ano, que totalizaram 28,29%. Todavia, no ano seguinte as despesas com pessoal sofreram queda de 2,53% em relação ao ano anterior e a Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo foi levada ao patamar de 44,87%.

Por outro lado, a Despesa Total com Pessoal do Poder Legislativo se manteve em patamares seguros durante quase toda a série histórica, ressalvado o ano de 2018 quando foi violado o limite prudencial e, por conseguinte, o limite de alerta. No Poder Judiciário e no Ministério Público não foram verificadas nenhuma violação aos limites da LRF.

Em relação ao consolidado, cujo limite global corresponde a 60% da RCL, não se tem registro de superação a esse limite em nenhum ano da série pesquisada, sendo observada apenas a superação do limite prudencial em 2019 e do limite de alerta nos anos de 2016, 2018, 2019 e 2020. Contudo, após superar o limite de prudência em 2019, a DTP recuou em 2020, permanecendo apenas 0,21% acima do limite de alerta naquele exercício, sanando, portanto, a violação ao limite prudencial. Logo, a pesquisa demonstrou que houve o reenquadramento das

despesas com pessoal dentro dos respectivos limites legais após a violação do limite máximo pelo Poder Executivo e da superação do limite prudencial consolidado, ambos no ano de 2019, conforme determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse sentido, pode-se inferir que a Lei de Responsabilidade Fiscal se mostrou eficaz como norma de controle de despesas com pessoal, haja vista que o seu arcabouço de instrumentos e condições limitadoras foram hábeis à contenção do aumento do gasto com pessoal quando se fizeram necessários.

Destaca-se, ainda, que ao exercer papel decisivo no controle das finanças públicas, mormente quanto as despesas com pessoal, a Lei de Responsabilidade Fiscal certamente contribuiu para a efetivação de mais políticas públicas no Estado de Goiás durante o período pesquisado.

Alfim, sugere-se a realização de um novo estudo, por meio de artigo científico ou trabalho monográfico, com enfoque na abordagem das causas que levaram o Poder Executivo ao rompimento do limite máximo da LRF no ano de 2019.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Simone Coelho. **Origem e evolução dos Tribunais de Contas**. 2013. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d90d801833a681b1>. Acesso em: 10 jun. 2022.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; ARRUDA, Daniel Gomes. **Contabilidade pública: da teoria à prática**. 2. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

ASSIS, Marcelo de. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e as Despesas com Pessoal dos Poderes Executivo e Legislativo do Distrito Federal**. 2009. Monografia (Especialização em Contabilidade Pública) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

BARRETO, Neila Maria Souza (Org.). **Cinquenta + 10 Anos de História do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – 1953-2013**. Cuiabá: Carlini e Caniato Editorial, 2013. Disponível em: https://www.tce.mt.gov.br/uploads/flipbook/50-10Anos_1953-2013/8/index.html#zoom=z. Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. Gestão Fiscal Responsável. **Cartilha sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal**, 2015. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/orcamento-federal/lei-de-responsabilidade-fiscal/cartilha/080807_pub_lrf_cartilha_port.pdf. Acesso em: 05 jun. 2023.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1934**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 14 jun 2022.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 14 jun 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 jun 2022.

BRASIL. **Lei nº 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. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF: Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar, 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm#:~:text=1%C2%BA.,em%20seu%20nome%20%C3%A9%20exercido. Acesso em: 10 jun 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995.** Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp82.htm. Acesso em: 5 jul 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999.** Disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do art. 169 da Constituição. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp96.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%2096%2C%20DE%2031%20DE%20MAIO%20DE%201999&text=Disciplina%20os%20limites%20das%20despesas,Art. Acesso em: 5 jul 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101,** de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em:

CARVALHO, José Ribamar Marques; DE OLIVEIRA, Gilmara Ferreira; SANTIAGO, Josicarla Soares. **Dívida Pública: um estudo de indicadores dos estados nordestinos.** Revista Universo Contábil, v. 6, n. 2, p. 82-100, 2010. Disponível em: <https://bu.furb.br/ojs/index.php/universocontabil/article/view/1316/1280>. Acesso em: 20 jul. 2022.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Norma Brasileira de Contabilidade - NBC TSP Estrutura Conceitual, de 23 de setembro de 2016. Brasília: CFC, 2016.

DA CRUZ, Flávio; CAMPAGNONI, Mariana; NETO, Orion Augusto Platt. **A observância dos limites para Despesas com Pessoal entre Poderes e órgãos da União no período de 2000 a 2013.** Cadernos da Escola do Legislativo-e-ISSN: 2595-4539, v. 16, n. 26, p. 137-171, 2019. Acesso em: 20 jul. 2022.

DALMONECH, Luiz Fernando; TEIXEIRA, Arilton; SANT'ANNA, José Mário Bispo. **O impacto ex-post da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000 nas finanças dos estados brasileiros.** Revista de Administração Pública, v. 45, p. 1173-1196, 2011.

DE AGUIAR SANTOS, Maria Elenice; JÚNIOR, Manuel Salgueiro Rodrigues. **Análise das despesas com pessoal dos municípios da Serra de Ibiapaba.** Revista Controle-Doutrina e Artigos, v. 21, n. 2, p. 173-205, 2023.

DE OLIVEIRA, Jessika R.; VIEIRA, Robson C.; DE PAULA, Petrônio Pires. **O cumprimento do limite de despesa com pessoal nos municípios goianos.** Qualia: a ciência em movimento, v. 4, n. 2, p. 19-36, 2018.

DE OLIVEIRA SILVA, Hélen Cristina Pereira. **O papel do Chefe do Executivo na escolha das despesas públicas.** Anais do II Simpósio de História do Direito: Democracia, Cidadania e Direitos Humanos. Universidade do Estado de Minas Gerais, Unidade Diamantina, 2015, p. 132.

DE SOUZA, Paula; NETO, Orion Augusto Platt. A composição e a evolução das despesas com pessoal no estado de Santa Catarina de 2000 a 2011. **Revista Catarinense da Ciência**

Contábil, v. 11, n. 33, p. 66-81, 2012. Disponível em: <<http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/CRCSC/article/view/1301>>. Acesso em: 10 mai. 2022.

DIENG, Mamadu et. al. **Os impactos financeiros gerados pela LRF no que tange ao comprometimento das receitas correntes líquidas com despesas de pessoal**. Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, 2004.

DOS SANTOS, Josenildo; DINIZ, Josedilton Alves; CORRAR, Luis João. **Gestão dos gastos de pessoal na administração pública brasileira: avanços após a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Revista Administração em Diálogo, v. 8, n. 1, p. 1-16, 2006.

FIORAVANTE, Dea Guerra; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya; VIEIRA, Roberta da Silva. **Lei de Responsabilidade Fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento**, 2006. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1742/1/TD_1223.pdf. Acesso em: 10 ago. 2022.

JÚNIOR, Jovino Ramos de Menezes. **Principais contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, nas despesas com pessoal nos municípios goianos**, 2021. Disponível em: <http://repositorio.fasem.edu.br/jspui/handle/123456789/80>. Acesso em: 25 jun. 2023.

LAARA, Carolina Alves Mesquita. **Lei de Responsabilidade Fiscal e orçamento público municipal com despesa de pessoal do Poder Executivo no município de Indiará/GO**, 2023. Disponível em: <http://repositorio.anhanguera.edu.br:8080/handle/123456789/532>. Acesso em: 15 jul. 2023.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Org.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 3 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2008.

MORAES, Amanda Scaravonatti; DE MELO ANTÔNIO, Maysa Oliveira. **Comportamento das despesas com pessoal dos municípios com maior PIB da região norte matogrossense: uma análise segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**. Revista científica da Ajes, v. 9, n. 18, 2020.

MORAIS, Warlanierly Sadrak Silva de. **Análise do cumprimento de metas e limites da lei de responsabilidade fiscal e o ofício do controle – um estudo dos municípios goianos**, 2016. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/handle/ri/11375>. Acesso em: 10 jun. 2023.

OLIVEIRA, Fernando Porfírio Soares et al. **Análise em painel do comportamento das despesas totais com pessoal dos municípios da Região Metropolitana de Natal**. Revista Uniabeu, v. 6, n. 12, p. 128-150, 2013.

PEREIRA, Adriana Soares et al. **Metodologia da pesquisa científica**. 2018. **Santa Maria: UAB/NTE/UFSM**, 2021. Acesso em: 18 dez. 2022.

RIBEIRO, Tiago Rodrigues. **Captação de recursos financeiros no Fundo de Direitos Difusos do Ministério da Justiça para o fomento de projetos ambientais no CBMGO**, 2015. Disponível em: <https://www.bombeiros.go.gov.br>. Acesso em: 20 jul. 2022.

SANTOLIN, Roberto; JAYME JR, Frederico Gonzaga; DOS REIS, Júlio César. **Lei de Responsabilidade Fiscal e Implicações na Despesa de Pessoal e de Investimento nos Municípios Mineiros: Um Estudo com Dados em Painel Dinâmico**. Revista Estudos Econômicos. São Paulo, v. 39, n. 4, pp. 895-923, outubro – dezembro, 2009.

SILVA, Waldir Leôncio da. **A nova contabilidade aplicada ao setor público: uma abordagem prática**. 3. ed. São Paulo. Atlas, 2021.

SOARES, Cristiano Sausen et al. O comportamento da despesa total com pessoal nos estados brasileiros: uma análise a partir das determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal com modelo multinível. **Revista Universo Contábil**, FURB, v. 16, n. 4, out/dez. 2020. Disponível em: www.furb.br/universocontabil. Acesso em: 10 mai. 2022.

SOUZA, Felipe Oliveira de Almeida. **O cumprimento do limite de gastos de despesa de pessoal: existe uma falha dos órgãos de controle em relação aos dispositivos legais da Lei de Responsabilidade Fiscal perante os municípios?** 2023. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/handle/ri/22732>. Acesso em: 15 jul. 2023.

STN/SOF – Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria do Orçamento Federal. Portaria Conjunta n.º 119, de 28 de outubro de 2021. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP**. 9ª edição. Ministério da Economia. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:41943. Acesso em: 20 ago. 2022.