

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

CAMPUS AVANÇADO DE NATAL

DEPARTAMENTO DE DIREITO

CURSO DE DIREITO

FRANCISCO HEDSON DA COSTA

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: os impactos dos gastos com pessoal e a crise fiscal do Estado do Rio Grande do Norte, no período de 2015 a 2018.

NATAL – RN

2018

FRANCISCO HEDSON DA COSTA

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: os impactos dos gastos com pessoal e a crise fiscal do Estado do Rio Grande do Norte, no período de 2015 a 2018.

Artigo apresentado como requisito de aprovação na disciplina de Trabalho de Conclusão de Curso II do curso de Direito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.

Orientador(a): Prof.^a Dr.^a Luciana Ribeiro Campos.

NATAL - RN

2018

FRANCISCO HEDSON DA COSTA

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: os impactos dos gastos com pessoal e a crise fiscal do Estado do Rio Grande do Norte, no período de 2015 a 2018.

Artigo apresentado como requisito de aprovação da disciplina de Trabalho de Conclusão Curso II do Curso de Direito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.

Aprovado em: 22 de novembro de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a. Dr.^a Luciana Ribeiro Campos
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN)
Professor(a) Orientador(a)

Prof.^a. Ma. Marlusa Ferreira Dias Xavier
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN)
Membro

Prof.^a. Me. José Armando Pontes Dias Júnior
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN)
Membro

© Todos os direitos estão reservados a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. O conteúdo desta obra é de inteira responsabilidade do(a) autor(a), sendo o mesmo, passível de sanções administrativas ou penais, caso sejam infringidas as leis que regulamentam a Propriedade Intelectual, respectivamente, Patentes: Lei nº 9.279/1996 e Direitos Autorais: Lei nº 9.610/1998. A mesma poderá servir de base literária para novas pesquisas, desde que a obra e seu(a) respectivo(a) autor(a) sejam devidamente citados e mencionados os seus créditos bibliográficos.

Catálogo da Publicação na Fonte.
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.

C837I Costa, Francisco Hedson da
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: os impactos dos gastos com pessoal e a crise fiscal do Estado do Rio Grande do Norte, no período de 2015 a 2018. / Francisco Hedson da Costa. - Natal - RN, 2018.
28p.

Orientador(a): Profa. Dra. Luciana Ribeiro Campos.
Monografia (Graduação em Direito). Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.

1. Direito Orçamentário. 2. Lei de Responsabilidade Fiscal. 3. Gasto com Pessoal. I. Campos, Luciana Ribeiro. II. Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. III. Título.

O serviço de Geração Automática de Ficha Catalográfica para Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC's) foi desenvolvido pela Diretoria de Informatização (DINF), sob orientação dos bibliotecários do SIB-UERN, para ser adaptado às necessidades da comunidade acadêmica UERN.

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: os impactos dos gastos com pessoal e a crise fiscal do Estado do Rio Grande do Norte.

Francisco Hedson da Costa¹

RESUMO: Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, um novo paradigma na gestão das finanças públicas foi estabelecido para a Administração Pública, baseado em uma gestão governamental planejada e transparente, em que se busca a sustentabilidade orçamentárias e a prevenção de riscos, assim como na correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. A situação fiscal do Estado do Rio Grande do Norte tem apresentado sinais de deterioração nos últimos anos, acompanhado do aumento contínuo das despesas com pessoal. O objetivo deste trabalho é avaliar o cumprimento por parte do Poder Executivo Estadual, quanto ao limite da despesa pública destinada ao pagamento de pessoal fixado na LRF e seus impactos sobre a sustentabilidade orçamentária do Estado do Rio Grande do Norte, no período de janeiro de 2015 a agosto de 2018. A metodologia utilizada no presente estudo é a pesquisa bibliográfica na doutrina, jurisprudência e legislação que trata da responsabilidade na gestão fiscal, bem como a pesquisa documental nos Relatórios de Gestão Fiscal do Governo do RN. Os resultados encontrados demonstram que o Executivo estadual ultrapassou, em todos os quadrimestres analisados, o limite fixado para o total da despesa com pessoal em percentual da Receita Corrente Líquida. Além disso, apesar de a Administração estadual ter adotado uma série de medidas de austeridade fiscal, estas ainda se apresentam como insuficientes para o cumprimento do limite legal referente ao total de gasto com pessoal fixado pela LRF.

Palavras-chave: Direito Orçamentário. Lei de Responsabilidade Fiscal. Despesa com Pessoal.

ABSTRACT: With the advent of Fiscal Responsibility Law, a new paradigm in the management of public finances was established for Public Administration, based on planned and transparent government management, which seeks budgetary sustainability and risk prevention, as well as in the correction of deviations capable of affecting the balance of public accounts. The fiscal situation of the State of Rio Grande do Norte has shown signs of deterioration in recent years, accompanied by the continuous increase in Employee Expense. The objective of this study is to evaluate the compliance by the State Executive Branch regarding the limit of the public expenditure destined to the payment of personnel fixed in the LRF and its impacts on the budgetary sustainability of the State of Rio Grande do Norte in the period of January 2015 to August 2018. The methodology used in the present study is the bibliographical research in the doctrine, jurisprudence and legislation that deals with the responsibility in fiscal management, as well as the documentary research in the Reports of Fiscal Management of the Government of the RN. The results show that, in all quarters analyzed, the state executive exceeded the limit set for total personnel expenses as a percentage of Net Current Revenue. In addition, although the State Administration has adopted a series of fiscal austerity measures, these are still insufficient to comply with the legal limit on total personnel expenses set by the LRF.

Keywords: budget law. Fiscal Responsibility Law. Employee Expense.

¹ Discente do curso de Direito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: h_edsoncosta@yhao.com.br.

SUMÁRIO: 1 INTRODUÇÃO. 2 O PRINCÍPIO DA SUSTENTABILIDADE ORÇAMENTÁRIA. 3 A CRIAÇÃO DE REGRAS FISCAIS PARA OS GOVERNOS. 4 A LEI COMPLEMENTAR N.º 101/2000 – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. 5 A FIXAÇÃO DE METAS FISCAIS PARA AS DESPEAS COM PESSOAL NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. 6 O (DES)CUMPRIMENTO DOS LIMITES DOS GASTOS DE PESSOAL PELO GOVERNO DO RN. 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.

1 INTRODUÇÃO

Para a doutrina majoritária, o Direito Financeiro possui autonomia como sendo um ramo do Direito Público, possuindo institutos e princípios específicos, tais como a responsabilidade fiscal, a economicidade e o equilíbrio orçamentário, assim como possui um conjunto de normas que compõem o ordenamento positivo das finanças públicas, as quais estão presentes na própria Constituição da República e em outros diplomas legais, em especial, na Lei nº 4.320/1964 e na Lei Complementar nº 101/2000.

A Constituição Federal de 1988 prevê, em seu art. 163, a necessidade de lei complementar para dispor sobre as finanças públicas. Diante dessa previsão constitucional, o Congresso Nacional, em maio de 2000, aprovou a Lei Complementar nº 101/2000, intitulada como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com total abrangência sobre a Administração Pública, na medida em que sua disciplina se estende à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no âmbito dos três Poderes - Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como ao Ministério Público e aos Tribunais de Contas.

A LRF representa para o setor público brasileiro um marco no controle das finanças públicas, configurando-se em um código de conduta para os administradores públicos na gestão das contas públicas, já que é aplicável aos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), e em todas as suas esferas de governo (União, estados, Distrito Federal e municípios), em consonância com os princípios constitucionais de autonomia federativa e da independência entre os Poderes.

Desse modo, com o objetivo de alcançar a sustentabilidade e o equilíbrio das finanças governamentais, garantindo, assim, os recursos necessários ao funcionamento adequado da máquina pública e ao atendimento das demandas sociais, a LRF, entre outras medidas, estabeleceu limites para os gastos com pessoal para as três esferas de governo da federação.

O limite fixado na LRF para os estados da federação é de 60% (sessenta por cento) do total da Receita Corrente Líquida (RCL). Esse limite de 60% (sessenta por cento) é repartido da seguinte forma: 2% (dois por cento) para o Ministério Público; 3% (três por cento) para o

Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Estado; 6% (seis por cento) para o Judiciário; e 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo.

Para fins de aferição de tal limite, a despesa total com pessoal é dada pelo somatório dos gastos do ente da Federação com os servidores ativos e os inativos. Soma-se a isso, os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referirem à substituição de servidores e empregados públicos.

O gasto com pessoal é um dos principais elementos da despesa pública nos estados brasileiros. Trata-se de despesa pública de natureza corrente e, considerando seu caráter rígido, já que se trata de despesas vinculantes, o comprometimento excessivo das receitas públicas com esse tipo de despesa deve ser evitado, uma vez que implica na redução dos recursos destinados para outros fins, tais como a realização de investimentos em infraestrutura e a manutenção da prestação de serviços públicos à população.

A partir do segundo semestre de 2014, a economia brasileira entrou em uma das maiores crises de sua história. Em razão do fraco desempenho da atividade econômica do País, nesse período ocorreu uma forte queda na arrecadação da receita pública por parte dos entes federados. Tornou-se frequente nos meios de comunicação, a divulgação de notícias relacionadas à crise fiscal em diversos estados brasileiros.

No caso específico do Estado do Rio Grande do Norte, a situação tornou-se uma das mais críticas dentre os estados da Federação, tendo como consequência os frequentes atrasos no pagamento dos salários dos servidores estaduais e demais fornecedores do ente estadual.

No fim de 2017, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE-RN) emitiu parecer manifestando-se pela desaprovação das contas apresentadas pelo Governo do RN, relativas ao exercício financeiro de 2016. Dentre as irregularidades apontadas pelo órgão de controle, inclui-se o fato de o Poder Executivo estadual ter ultrapassado, ao final daquele exercício financeiro, o limite legal de comprometimento da RCL com gastos com pessoal.

Destaca-se que o referido parecer tem caráter apenas opinativo, já que órgão que possui competência para realizar o julgamento das contas do Poder Executivo estadual é o Poder Legislativo do respectivo ente.

Além da atual situação caótica das contas públicas estaduais, o crescente aumento do número de servidores inativos é outro fator que pode agravar ainda mais essa situação, já que há uma projeção para o aumento do déficit previdenciário do estado, caso nenhuma mudança seja feita nas atuais regras de aposentadoria.

Portanto, torna-se imprescindível um aprofundamento do conhecimento relativo cumprimento das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal relativas aos gastos com pessoal e seus impactos sobre o orçamento público anual do estado do Rio Grande do Norte, na medida em que esse grupo de despesa, nos últimos anos, tem apresentado um aumento persistente, notadamente os gastos com servidores inativos, consumindo, assim, uma parcela significativa dos recursos públicos que o governo dispõe e, por conseguinte, reduzindo, a cada exercício financeiro, a parcela que pode ser destinada para realização de investimentos públicos em infraestrutura e demais gastos necessários para garantir uma prestação adequada dos serviços públicos à população, em que o pagamento em dia dos salários dos servidores é fundamental.

Do acima exposto, surge o seguinte questionamento que norteia este trabalho: **o limite da despesa pública destinada ao pagamento de pessoal fixado na LRF está sendo observado pelo Governo do Estado do Rio Grande do Norte, no período de 2015 a 2018?**

As hipóteses levantadas nesta pesquisa visam relacionar o (des)controle dos gastos com pessoal, mediante o cumprimento do teto estabelecido na LRF e a crise fiscal das contas do Governo do Estado do Rio Grande do Norte. Para isso, foram estabelecidas as seguintes hipóteses: Hipótese (1): O Governo do Estado do Rio Grande do Norte tem cumprido o limite fixado na LRF de 49% (quarenta e nove por cento) da RCL para despesas com pessoal. Hipótese (2): As medidas adotadas pelo Governo do Estado do Rio Grande do Norte, visando o cumprimento do limite da despesa com pessoal fixado na LRF, estão surtindo efeitos positivos para a sustentabilidade fiscal do ente estatal.

A hipótese (1) foi construída, considerando que a LRF determina que, nos estados, a despesa total com pessoal do Poder Executivo, em cada período de apuração, ou seja, nos últimos 12 meses, não poderá exceder 49% (quarenta e nove por cento) da Receita Corrente Líquida (RCL). Ademais, a referida lei estabelece ainda um limite prudencial, definido como 95% (noventa e cinco por cento) do teto. Para os estados que ultrapassam esse limite, ficam vedadas criações de cargos, empregos ou funções, além de outras restrições.

A hipótese (2) foi construída, considerando que, no início de 2018, o Governo do Estado do Rio Grande do Norte encaminhou para a Assembleia Legislativa (AL) um pacote de medidas destinadas alcançar a recuperação fiscal do Rio Grande do Norte, intitulado de “RN Urgente”.

O objetivo deste trabalho é avaliar o cumprimento por parte Poder Executivo Estadual, quanto ao limite da despesa pública destinada ao pagamento de pessoal a fixado na LRF e seus impactos sobre a sustentabilidade orçamentária do Estado do Rio Grande do Norte, a partir de 2015.

Para tanto, o presente artigo está organizado da seguinte forma. Além desta parte introdutória, será apresentado o referencial teórico dividido nos seguintes tópicos: O princípio da Sustentabilidade Orçamentária; A criação de regras fiscais para os governos; A Lei Complementar n.º 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal; A fixação de metas fiscais para as despesas com pessoal na Lei de Responsabilidade Fiscal; e O (des)cumprimento dos limites da despesa com pessoal pelo Governo do Rio Grande do Norte. Por fim, serão apresentadas as Considerações finais.

A metodologia utilizada no presente estudo é a pesquisa bibliográfica e documental. Primeiramente, realizou-se a leitura de diversas publicações de autores que discorrem sobre a responsabilidade na gestão fiscal e sustentabilidade orçamentário, assim como consulta a legislação e jurisprudência que discorrem sobre o tema. Para averiguar o cumprimento do limite da despesa com pessoal, verificou-se os Demonstrativos da Despesa com Pessoal, que é parte integrante do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) divulgados pelo Governo do RN a partir de 2015.

2 O PRINCÍPIO DA SUSTENTABILIDADE ORÇAMENTÁRIA

De acordo com Melo, “princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.”²

A melhor doutrina é uníssona quanto aos princípios que regem a Administração Pública no que tange a matéria orçamentária, quais sejam: universalidade, exclusividade orçamentária, unidade, legalidade, não afetação ou não vinculação, equilíbrio, orçamento bruto, anualidade, publicidade ou transparência, entre outros.

No entanto, face aos desequilíbrios fiscais experimentados por entes nacionais e subnacionais, surge mais recentemente, a necessidade de se reduzirem os déficits orçamentários e conter o crescimento desenfreado de endividamento público, visando, assim, garantir a sustentabilidade das contas públicas ao longo do tempo.

Em sua brilhante obra, Campos, ao abordar o princípio sustentabilidade, considerado como princípio estruturante do Direito Orçamentária, sintetiza sua origem nos seguintes termos:

² MELO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 545.

Podemos extrair destes antecedentes remotos do conceito de sustentabilidade duas conclusões interessantes para incorporação à atual formulação do conceito de sustentabilidade orçamentária, quais sejam: a ideia de que o conceito surge no ambiente de crise, como fórmula necessária à superação desta crise de escassez e a indissociável vinculação dele com a proteção das gerações futuras.³

A autora ressalta a importância do princípio sustentabilidade orçamentária para preservação da saúde financeira dos Estados, como uma garantia para as gerações futuras:

No contexto financeiro, o princípio da sustentabilidade orçamentária é densificado pelos princípios do equilíbrio intergeracional, o que traduz a preservação da saúde financeira dos Estados, resguardando as futuras gerações, da transparência e da sinceridade, garantindo que a informação alcance o cidadão, a fim de possibilitar o controle popular das finanças públicas, bem como o princípio da precaução, estruturado para proibir riscos e proteger de atividades perigosas que venham onerar os cofres públicos.⁴

Destarte, para Campos, a sustentabilidade orçamentária relaciona-se intrinsecamente com a questão do controle do gasto público ineficiente, da prevenção do elevado grau de endividamento público e da manutenção de níveis de tributação, buscando uma situação de balanceamento (I), com a transparência (II), a sinceridade (III) e a precaução do risco e controle do perigo (IV).⁵

3 A CRIAÇÃO DE REGRAS FISCAIS PARA OS GOVERNOS

Nas últimas décadas, um número crescente de países introduziu ou reforçou em seus ordenamentos jurídicos regras fiscais com o objetivo reduzir déficits orçamentários, aumentar a confiança da política fiscal, reduzir custos de empréstimos e garantir a sustentabilidade da dívida pública.⁶

De acordo com García, regras fiscais constituem propósitos explícitos dos governos em manter a disciplina, a sustentabilidade e transparência da política fiscal no curto e no longo prazo⁷. Desse modo, tais regras representam um marco legal que regulamenta a política orçamentária, estabelecendo regras que podem ser de caráter procedimentais ou de fixação de metas quantitativas. As primeiras formam parte de um corpo normativo e institucional mais

³ CAMPOS, Luciana Ribeiro. **Direito orçamentário em busca da sustentabilidade: do planejamento à execução orçamentária**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2015. p. 192.

⁴ Ibid., p. 204.

⁵ Ibid., p. 208.

⁶ BADINGER, Harald; REUTER, Wolf Heinrich. **The case for fiscal rules**. Economic Modelling, v. 60, p. 334-343, 2017.

⁷ GARCIA, Gustavo. Fiscal Institutions to Strengthen Countercyclical Policies and Fiscal Sustainability. In: CORBACHO, Ana (Coord.). **The Fiscal Institutions of Tomorrow**. Washington. Inter-American Development Bank, dec. 2012, p. 8.

amplo de políticas fiscais e orçamentárias, tais como as diretrizes dos planos plurianuais, normas de transparência e *accountability*, entre outras.

As regras fiscais quantitativas, por sua vez, estabelecem uma restrição permanente ou uma meta numérica sobre determinado agregado fiscal ou orçamentário. Esta restrição quantitativa, geralmente, representa um limite sobre o endividamento ou sobre determinado grupo de despesa pública, bem como um limite para o déficit orçamentário, ou uma meta específica de superávit fiscal, ou simplesmente manter o equilíbrio orçamentário.⁸

Hemming e Kell apresentam dois argumentos que são geralmente utilizados para justificar a adoção de regras fiscais⁹. O primeiro, que é mais geral, enfatiza os fatores políticos e institucionais, os quais dão origem a um viés de déficit orçamentário.¹⁰ Neste caso, a utilização de regras fiscais visa fortalecer a credibilidade, dada a inconsistência temporal da política discricionária dos governos. O segundo, mais específico, enfatiza os efeitos de *spillover* dentro de uma união monetária, tal como a Zona do Euro, ou em uma federação, em que o uso de regras fiscais busca restringir os déficits dos governos subnacionais e, assim, impedir que a política fiscal frouxa em uma jurisdição seja transmitida a outras jurisdições ou a um nível mais alto de governo.

De acordo com Gobetti, regras fiscais de orçamento equilibrado ou de limitação das despesas e da dívida, como as previstas na LRF, popularizaram-se na década de 1990 a partir de uma série de reformas adotadas pelos países pertencentes à Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e países em desenvolvimento, visando conter o crescimento do déficit público.¹¹

Nos Estados Unidos, a primeira tentativa nesse sentido foi adotada nos anos 1980, com a publicação da Lei *Gramm-Rudman-Hollings*, que não conseguiu alcançar sua meta de orçamento equilibrado e foi substituída em 1990 pelo *Budget Enforcement Act* (BEA). As principais características do BEA são as seguintes: contempla apenas o Governo Federal, possuindo cada unidade da federação suas próprias regras; o Congresso fixa metas de superávit e mecanismos de controle de gastos; e *Sequestration*, que é um mecanismo de limitação de

⁸ Ibid., p. 9.

⁹ HEMMING, Richard; KELL, Michael. **Promoting fiscal responsibility: transparency, rules and independent fiscal authorities**. 2001.

¹⁰ ALESINA, Alberto; PEROTTI, Roberto. **The political economy of budget deficits**. Staff Papers, v. 42, n. 1, p. 1-31, 1995.

¹¹ GOBETTI, S. W. **Ajuste Fiscal nos Estados: uma análise do período 1998-2006**. R. Econ. contemp., Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 113-140, jan./abr. 2010.

empenho para garantir limites e metas orçamentárias, semelhante ao previsto no art. 9º da LRF brasileira.¹²

O Tratado de Maastricht de 1992 estabeleceu critérios de convergência que deveriam ser satisfeitos para que os países europeus participassem da União Econômica e Monetária. O principal objetivo do acordo em termos de política fiscal foi garantir a disciplina fiscal nos países membros, obrigando-os a manterem o déficit nominal e a dívida pública sob limites preestabelecidos (3% e 60% do PIB, respectivamente), a fim de evitar crises fiscais que afetassem negativamente outros países.¹³

Já a Nova Zelândia, em 1994, aprovou seu *Fiscal Responsibility Act*, baseado principalmente no princípio da transparência e em compromissos, e não metas, de redução do endividamento e de estabilização das alíquotas tributárias. Essas três experiências, principalmente a neozelandesa, tiveram importante influência na elaboração da LRF brasileira.¹⁴

Alesina e Bayoumi encontraram evidências para os EUA de que a imposição de regra de orçamento equilibrado seria menos importante para governos subnacionais do que para o governo nacional¹⁵. No entanto, regras fiscais, no âmbito de governos subnacionais, para o controle de gastos públicos, têm se tornado cada vez mais premente, em razão dos desafios crescentes que enfrentam os governos regionais e locais. Em muitos países, a demanda por serviços públicos é crescente em razão de vários fatores, como, por exemplo, o envelhecimento da população, o que tem gerado implicações profundas nos orçamentos entre os níveis de governos, mediante a inalteração de responsabilidades por determinadas despesas.¹⁶

4 A LEI COMPLEMENTAR Nº 101 DE 2000 – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira tem suas origens em iniciativas que ocorreram alguns anos antes de sua edição, uma vez que a CF/1988 trouxe em seu art. 163, a necessidade de edição de lei complementar dispendo sobre finanças públicas.

¹² NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal: LC 101 de 4 de Maio de 2000**. Revista Jurídica Virtual. Brasília, vol. 3, n. 24, maio 2001.

¹³ KENNEDY, S.; ROBBINS, J.; DELORME, F. **The role of fiscal rules in determining fiscal performance**. In Fiscal Rules Conference, fev. 2001.

¹⁴ GOBETTI, S. W. **Ajuste Fiscal nos Estados: uma análise do período 1998-2006**. R. Econ. contemp., Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 113-140, jan./abr. 2010.

¹⁵ ALESINA, Alberto; BAYOUMI, Tamim. **The costs and benefits of fiscal rules: evidence from US states**. National bureau of economic research, 1996.

¹⁶ SUTHERLAND, Douglas; PRICE, Robert; JOUMARD, Isabelle. **Fiscal rules for sub-central governments: design and impact**. dez. 2005.

Entre essas ações voltadas para a responsabilidade fiscal e sustentabilidade orçamentária, pode-se destacar a Lei Complementar nº 82, de 1995, posteriormente, transformada na Lei Complementar nº 96, de 1999, ambas de autoria da ex-deputada Rita Camata, e que ficaram conhecidas como Leis Camata I e II. Esses normativos já estabeleciam limites para a despesa com pessoal para União, Estados e Municípios.

Além disso, o Programa de Estabilidade Fiscal, de outubro de 1998, previa mudanças estruturais, entre as quais se incluía medidas de avanço institucionais e no arcabouço legal, tendo por base o projeto de lei da LRF.¹⁷

Nesse contexto, o Congresso Nacional, disciplinando os artigos 163 e 169 da Constituição Federal, em maio de 2000, aprovou a Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), com ampla abrangência sobre a Administração Pública do País. Em sua obra, Silva ressalta a abrangência da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Essa norma estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, contemplando ainda os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, Tribunais de Contas, o Ministério Público, as autarquias, os fundos, as fundações públicas e as empresas estatais dependentes.¹⁸

A LRF inova, uma vez que exige resultados por parte dos gestores públicos, além de formalidades, exigindo o equilíbrio das contas públicas. Desse modo, o modelo de gestão fiscal responsável adotado pelo Brasil, por meio da LRF, caracteriza-se como controle por meio de metas de equilíbrio orçamentário e de limites fiscais, bem como por meio de metas de credibilidade e integridade a serem alcançadas pela transparência.¹⁹

De acordo com Martins et al:

A Lei de Responsabilidade Fiscal almeja ser um complexo de normas ótimas de gestão e administração, entendendo-se por normas ótimas de gestão a redução com gastos do pessoal, assegurando o aumento da receita e limitando o endividamento (especialmente dos Estados e Municípios). É lei que procura efetivar a ideia, tão cara aos liberais, de **equilíbrio orçamentário**, impedindo que os entes públicos gastem mais do que arrecadam. Preocupa-se, antes, com a eficiência, tentando aproximar a gestão da coisa pública, da gestão prudencial da coisa privada.²⁰

¹⁷ TAVARES, Martus. **Vinte anos de política fiscal no Brasil: dos fundamentos do novo regime à Lei de Responsabilidade Fiscal**. Revista de Economia & Relações Internacionais, v. 4, n. 7, p. 79-101, 2005.

¹⁸ SILVA, Moacir Marques da. **Lei de responsabilidade fiscal: enfoque jurídico e contábil para os municípios**. São Paulo: Atlas, 2014. p. 6.

¹⁹ MACEDO, J. J.; CORBARI, E. C. **Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos Municípios Brasileiros: uma análise de dados em painéis**. Revista Contabilidade & Finanças, USP, São Paulo, v. 20, n. 51, p. 44-60, set./dez. 2009.

²⁰ MARTINS, Ives Gandra da Silva. MENDES, Gilmar. NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Tratado de direito financeiro**, volume 2. – São Paulo: Saraiva, 2013. p. 344.

Luque e Silva sustentam que uma gestão fiscal responsável, em conformidade com a LRF, obedece a um conjunto de regras, que tem cinco grandes objetivos, os quais, segundo esses autores, são os seguintes: 1) o planejamento fiscal; 2) o disciplinamento do uso dos recursos públicos no último ano de mandato; 3) a definição de condições para o endividamento e gasto financeiro público; 4) a definição de limites de gastos com pessoal, incluindo previdência, por nível de governo e pelos diversos poderes; 5) a incorporação da transparência e participação popular na gestão fiscal.²¹

Segundo Santos e Alves, o objetivo da LRF era introduzir métodos que possibilitassem ampliar o controle e a transparência dos atos dos gestores, tais como a inserção de publicações periódicas dos relatórios de gestão, o monitoramento dos índices orçamentários, o controle da despesa pública e o aumento na arrecadação da receita, forçando uma maior eficiência da gestão e a obtenção do equilíbrio das contas públicas.²²

Para Afonso, apesar dos aperfeiçoamentos necessários, é inegável a contribuição da Lei de Responsabilidade Fiscal para melhorar o estado da arte das finanças públicas, assim como da própria política econômica no Brasil.²³

5 A FIXAÇÃO DE METAS FISCAIS PARA OS GASTOS COM PESSOAL NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O art. 169 da Carta Magna, incluído por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, apresentou previsão expressa a respeito da disciplina relativa aos limites de gasto com pessoal dos entes da federação, do seguinte modo:

Art. 169 A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias,

²¹ LUQUE, Carlos Antonio; SILVA, Vera Martins. **A lei de responsabilidade na gestão fiscal: combatendo falhas de governo à brasileira**. Revista de Economia Política, v. 24, n. 3, p. 404-421, 2004.

²² SANTOS, S. R. T.; ALVES, T. W. **O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal no desempenho financeiro e na execução orçamentária dos municípios no Rio Grande do Sul de 1997 a 2004**. Revista de Administração Pública – RAP — Rio de Janeiro 45(1):181-208, jan./fev. 2011.

²³ AFONSO, José Roberto. **Uma história da lei brasileira de responsabilidade fiscal**. Revista de Direito Público, Porto Alegre, Edição Especial, p. 126-154, 2016.

ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Ao examinar a constitucionalidade desse dispositivo o Supremo Tribunal Federal entendeu por sua constitucionalidade assentando que: “o art. 169 da Carta Magna não veda que se faça uma distribuição entre os Poderes dos limites de despesa com pessoal; ao contrário, para tornar eficaz o limite, há de se dividir internamente as responsabilidades.”²⁴

Corroborando com esse entendimento, é esclarecedor o posicionamento do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União sobre o controle de despesa com pessoal:

Controle das Despesas com Pessoal no Plano Constitucional

A necessidade de conter as despesas de pessoal não tem origem no advento da LRF em si. O controle mais de perto desse tipo de despesa faz parte do pacote de mudanças na condução da política fiscal, o que exigiu reformas no campo das finanças públicas como meio de enfrentar a hiperinflação e o desemprego que marcaram as crises econômicas em diversos Países nas décadas de setenta, oitenta e noventa, conforme bem contextualizado na obra do Ministro-Substituto do TCU Weder de Oliveira, in Curso de Responsabilidade Fiscal, Volume I, Editora Fórum, 2013 (p. 42-47).

No plano interno, sabe-se que o descontrole fiscal estava na raiz do processo hiperinflacionário que o Brasil viveu nas décadas de oitenta e noventa, o que repercutiu no aumento da dívida pública, conforme destaca Weder de Oliveira em sua obra mencionada (p. 43).

Concebida sob efeito de sucessivas crises econômicas, a Constituição de 1988 prevê, dentre as medidas de contenção de gasto, a edição de lei complementar para estabelecer limites para as despesas com pessoal ativo e inativo dos entes das três esferas (art. 169).

Se a promulgação da Constituição da República, por si só, foi suficiente para expandir as demandas da sociedade sobre o setor público, o mesmo não ocorreu com o controle da política macroeconômica, que dependia de reformas estruturantes.

A estabilização da moeda no início da década de noventa impôs restrições orçamentárias em razão do fim do mecanismo de acomodação que a inflação historicamente proporcionou. Os entes da Federação, todavia, não contiveram os gastos frente às restrições orçamentárias e o resultado foi a elevação do risco de insolvência do setor público, com todos os reflexos negativos desse risco para a condução da política econômica nacional.

Em 1995, o Congresso Nacional aprovou a Lei Camata I (Lei Complementar 82) estabelecendo limites de pessoal para os entes da Federação. Logo em seguida, foi aprovada a Lei Camata II (Lei Complementar 96/1999), resultante do Projeto de Lei Complementar (PLP) 249/1998.

A fixação dos parâmetros de controle de despesa de pessoal previstos nas duas Leis não foi suficiente para conter o excesso nos gastos com pessoal em diversos entes da Federação. Um dos fatores prováveis para a baixa efetividade do controle das despesas de pessoal inaugurado pelas referidas Leis Complementares talvez seja a ausência de regras que repartissem os limites dos entes da Federação entre os respectivos Poderes e órgãos com poder de autogoverno, assim como a falta de regras mais duras para responsabilização dos titulares dos Poderes e órgãos e de previsão de condicionantes institucionais (suspensão de transferências e concessão de garantia). Medidas nesse sentido

²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **ADI nº 2238 MC/DF**. Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO. Tribunal Pleno. Julgado em 09/08/2007. DJe: 12/09/2008.

foram regulamentadas posteriormente e que se demonstraram eficazes como indutores para eliminação do excedente de pessoal.²⁵

No que tange ao cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, os artigos 18 a 20 da LRF, abordam a matéria da despesa total com pessoal. Em sua obra, Abraham ressalta a importância desse grupo de dispêndios para o Estado:

As despesas de pessoal são consideradas pela LRF como um dos aspectos mais relevantes dos gastos estatais, disciplinando o tema com detalhamento e rigor, definindo e impondo limites para esses gastos às três esferas federativas, de forma a evitar o comprometimento de grande parte, ou mesmo toda a receita de órgão ou ente público, em sacrifício dos recursos destinados a investimentos ou a implantação de políticas públicas, sendo certo que a violação de tal regramento enseja uma série de restrições e sanções, dentre as quais a vedação da criação de cargos, reajustes salariais, recebimento de transferências voluntárias, obtenção de garantias e da contratação de operações de crédito.²⁶

O conceito de despesa com pessoal é adotado pela LRF é amplo, alcançando diversas espécies de gastos com pagamento de pessoal, não dependendo da natureza do vínculo empregatício:

As despesas com servidores, independentemente do regime de trabalho a que estejam submetidos, integram a despesa total com pessoal e compõem o cálculo do limite de gasto com pessoal. Consideram-se incluídos tanto servidores efetivos, como cargos em comissão, celetistas, empregados públicos e agentes políticos. Ademais, o conceito também não depende de avaliação jurídica sobre a legalidade ou não da contratação. Assim, tanto as contratações por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, como as que poderão vir a ser contestadas à luz do instituto constitucional do concurso público, por exemplo, deverão ser registradas na despesa com pessoal, independentemente da verificação da legalidade ou validade das contratações.²⁷

O referido diploma legal, além de definir a composição dessa espécie de gasto, fixa limites à geração desse tipo de despesas, tendo como referência percentuais da receita corrente líquida, os quais deverão a ser cumpridos pelos entes federativos.

Quanto aos limites de gastos com pessoal fixados na LRF, o Tribunal de Contas da União entende que: “os citados limites são globais, pois os limites das despesas com pessoal por Poder e órgão autônomo são estabelecidos individualmente, conforme estabelecido no art. 20 da LRF.”²⁸

De acordo com Campos, a apuração da despesa total com pessoal é realizada pelo

²⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Acórdão nº 2444/2016, Plenário. Rel. Min. Bruno Dantas. DOU, 21 set. 2016.

²⁶ ABRAHAM, Marcus. Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 165.

²⁷ Ibid., p. 167.

²⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). TC nº 012.535/2018-4. Contas do Presidente da República, Exercício 2017, Plenário. Rel. Min. Vital do Rêgo. DOU, 13 jun. 2018.

período de 12 (doze) meses, somando-se a do mês em que é apurada e dos 11 (onze) meses anteriores, englobando as seguintes espécies:

(a) ativos, inativos e pensionistas; (b) mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos civis, militares e membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos de aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza; (c) encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência; e, por fim; (d) os valores de contratos terceirizados de mão-de-obra substitutiva de servidores e empregados públicos.²⁹

É importante salientar que despesas relativas aos contratos de terceirização de mão de obra, que se referem à substituição de servidores e empregados públicos, deve se enquadrar em um subitem da despesa de pessoal e deve ser considerada para fins de inclusão no limite de gastos com pessoal previsto na LRF. Inclusive, o TCU já se manifestou reiterada vezes neste sentido:

(...) verificou-se ausência de contabilização de mão de obra terceirizada em substituição de servidores e empregados públicos (§ 1º do art. 18 da LRF), em que pese o fato de reiterados Acórdãos desta Corte de Contas terem identificado em vários órgãos e entidades da Administração Pública Federal, no âmbito do Poder Executivo, a prática da contratação de mão de obra terceirizada para o exercício de serviços típicos de suas áreas finalísticas.³⁰

Excluem-se as indenizações por demissão, os incentivos à demissão voluntária, as decorrentes de decisão judicial de competência de período anterior e de inativos, custeadas por recursos provenientes da arrecadação de contribuições dos próprios segurados.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é assente quanto à exclusão de despesas decorrentes de decisão judicial:

(...) este Superior Tribunal manifestou o entendimento de que "os limites orçamentários previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, no que se refere às despesas com pessoal do ente público, não podem servir de fundamento para o não cumprimento de direitos subjetivos do servidor, sobretudo na hipótese de despesas decorrentes de decisão judicial, excluídas do limite de 60% (sessenta por cento) fixado para os Municípios por força do disposto no art. 19, § 1º, IV da Lei Complementar 101/2000."³¹

O art. 19 da LRF estabeleceu para o total de gastos com pessoal nos estados o limite de 60% (sessenta por cento) da Receita Corrente Líquida (RCL), repartido da seguinte forma: 2%

²⁹ CAMPOS, Dejalma de. Direito Financeiro e Orçamentário. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 34.

³⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Acórdão 3.005/2009 (AC-3005-53/09-P), Rel. Min. Augusto Nardes, Plenário, Sessão: 09.12.2009, DOU 11.12.2009; Decisão 1.084/2001 (DC-1084--56/01-P), Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, Plenário, Sessão: 12.12.2001, DOU 24.01.2002.

³¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). REsp. 1.306.604/AL, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Julgado em 14/02/2014. DJe 06.03.2014.

(dois por cento) para o Ministério Público; 3% (três por cento) para o Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Estado; 6% (seis por cento) para o Poder Judiciário; e 49% (quarenta e nove por cento) para o Poder Executivo.

Por sua vez, o art. 22 da LRF determina que a verificação do cumprimento desses limites deverá ser realizada ao final de cada quadrimestre, prevendo os artigos 22 e 23 da referida lei que, caso a despesa total com pessoal exceda 95% (noventa e cinco por cento) do limite, que é chamado de limite prudencial, é vedado ao Chefe do Poder Executivo:

- I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;
- II - criação de cargo, emprego ou função;
- III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

É importante ressaltar que o limite de pessoal, tal como fixado no art. 19 da LRF (com os desdobramentos fixados pelo art. 20), não constitui um fim em si mesmo, na medida em que a análise das disposições precedente mostra que a eficácia do controle das despesas com pessoal perpassa todo o ciclo orçamentário, sem o qual restará ao gestor, em caso de excedente, a adoção de medidas drásticas, que podem culminar na possibilidade de demissão de servidor estável.

Destarte, caso seja excedido o limite prudencial, o art. 23 da LRF estabelece que, sem prejuízo das medidas anteriormente mencionadas, o ente federativo terá que eliminar o excedente nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelos menos um terço eliminado no primeiro quadrimestre, devendo adotar, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição, dos seguintes termos:

- § 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:
- I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;
 - II - exoneração dos servidores não estáveis.
- § 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

Nesse diapasão, assim se manifestou o Tribunal de Contas da União:

Por outro lado, de nada adianta imputar ao titular de Poder ou órgão autônomo

responsabilidade pelo descumprimento do limite de despesa com pessoal se as medidas constitucionais e legais para eliminação do excedente da respectiva despesa - proibição de gerar novas despesas com pessoal e redução do excedente com exoneração e demissão dos agentes públicos - não estiver ao alcance do respectivo titular.³²

De acordo com Mora et al, os estados brasileiros precisam reverter o quadro de aumento persistente dos gastos de pessoal, notadamente os com inativos, uma vez que o elevado comprometimento dos orçamentos com gastos de pessoal, especialmente por conta do grande desequilíbrio previdenciário, não só deixa pouco espaço para os investimentos, como também torna as contas estaduais extremamente vulneráveis aos ciclos econômicos, pondo em xeque direitos sociais disponibilizados a população, como educação, saúde e segurança, assim como comprometendo o funcionamento da estrutura administrativo, em que muitas vezes o corpo de servidores são os maiores prejudicados, sem receber salários e sem condições para desempenhar suas funções legais.³³

6 O (DES)CUMPRIMENTO DOS LIMITES DA DESPESA COM PESSOAL PELO GOVERNO DO RIO GRANDE DO NORTE

A partir do início da crise econômica brasileira, iniciada no final de 2014, houve uma forte queda na arrecadação da receita pública por parte dos entes federados, resultante da retração da atividade econômica. Diante disso, tornou-se recorrente, nos meios de comunicação, notícias sobre a situação de crise fiscal em diversos estados brasileiros. Como consequências dessa crise, destaca-se, entre outros efeitos, a ocorrência de atrasos no pagamento de salários de servidores e fornecedores, o que, por conseguinte, tem gerado greves de diversas categorias de servidores públicos, bem como a falta de materiais básicos necessários ao funcionamento de em hospitais e escolas públicas.

No caso específico do estado do Rio Grande do Norte, a situação tornou-se uma das mais críticas do País. Alegando falta de recursos financeiros, o Executivo estadual atrasou reiteradamente o pagamento dos salários de servidores. Esse cenário desolador das finanças estaduais, resultou em diversos movimentos grevistas, comprometendo a qualidade na prestação de serviços à população em diversas áreas, como saúde, educação e segurança.

³² BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Acórdão nº 2444/2016, Plenário. Rel. Min. Bruno Dantas. DOU, 21 set. 2016.

³³ MORA, M.; SANTOS, C. H. M.; MENDONÇA, M. A. A. ; MARTINS, F. S. Finanças Públicas Estaduais. Carta de Conjuntura, N. 39 – 2º tri. de 2018. IPEA <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/180419_cc_39_financas_publicas_estaduais.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2018.

Neste último caso, a paralisação de policiais civis e militares, ocorrida no fim de 2017, gerou em todo o estado, uma verdadeira onda de violência, em decorrência do aumento da criminalidade, demandando o envio de tropas federais para tentar sanar o quadro desolador instalado naquele momento.

Esse descontrole nas finanças estaduais ganhou maior destaque quando, no fim de 2017, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE-RN), ao analisar as contas do Chefe do Poder Executivo estadual³⁴, referentes ao exercício financeiro de 2016, emitiu um parecer manifestando-se pela desaprovação das contas.

Na oportunidade, foram várias as irregularidades apontadas pelo TCE-RN, dentre as quais inclui-se o fato de o Poder Executivo estadual ter ultrapassado, ao final daquele exercício financeiro, o limite legal de comprometimento da RCL com gastos com pessoal, alcançando um total superior a 53% (cinquenta e três por cento), portanto, mais de 4% (quatro por cento), acima do teto de 49% (quarente e nove por cento) previstos na LRF.

Considerando o caráter apenas opinativo do parecer do TCE-RN, o julgamento das referidas contas ocorreu em maio de 2018, pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte, que é o órgão que possui competência legal para fazê-lo, conforme a Constituição do Estado do Rio Grande do Norte e a Lei Complementar Estadual nº 464/2012. Por quatro votos a um, a Comissão de Finanças e Fiscalização (CFF) da Assembleia Legislativa aprovou as referidas contas, indo de encontro ao parecer do TCE-RN, que havia se manifestado pela desaprovação das contas apresentadas.

Quanto ao descumprimento do limite de despesa com pessoal, mediante as justificativas apresentadas pelo Governador do estado, o parecer aprovado pela AL-RN consignou o seguinte:

De fato, a questão posta implica em verdadeiro excludente de culpa, pois, para cumprir com a letra da lei, o Governador deveria exonerar ao menos 30% do contingente de servidores, destruindo praticamente a capacidade do bom funcionamento do Estado e o conseqüente atendimento à população potiguar, já prejudicados em face da crise fiscal e do aumento crescente de aposentadorias. Ademais, a situação não é inédita, tendo recebido em outros anos a compreensão do Tribunal de Contas do Estado e a aprovação do Plenário desta Casa³⁵.

De acordo com o TCE-RN, o Governo do Estado do RN tem uma folha de pessoal, dentre ativos e inativos, composta por cerca de 106.000 (cento e seis mil) servidores e

³⁴ RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas do Estado (TCE RN). Processo nº 9106/2017-TC. Contas do Chefe do Executivo. Rel(a). Maria Adélia Sales. Data de Registro 07.06.2017.

³⁵ RIO GRANDE DO NORTE. Assembleia Legislativa (AL-RN). Ofício nº 87/17 GE. Balanço Geral e Prestação de Contas do Governo do Estado do Rio Grande do Norte, referente ao exercício de 2016. Rel. Deputado José Dias. Data: 02/05/2018. Doe: 30/05/2018.

empregados públicos, dos quais 38.000 (trinta e oito mil) são servidores públicos inativos, 3.700 (três mil e setecentos) são empregados públicos, 7.700 (sete mil e setecentos) são servidores públicos ativos e inativos vinculados aos Poderes Legislativo, Judiciário e ao Ministério Público Estadual.³⁶

As despesas líquidas com pessoal da administração pública estadual são analisadas pelo TCE-RN a partir do Demonstrativo da Despesa com Pessoal, que é parte integrante do Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), que deve ser emitido quadrimestralmente e disponibilizado ao acesso público, inclusive em meios eletrônicos, até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder. O objetivo desse acompanhamento é examinar o cumprimento dos limites individualizados das despesas com pessoal por Poder e órgão autônomo.

Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional:

O Demonstrativo deverá conter valores da despesa com pessoal do Poder/Órgão executada nos últimos 12 (doze) meses, com informações sobre a despesa bruta com pessoal, dividida em “Pessoal Ativo”, “Pessoal Inativo e Pensionistas” e “Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização”, as despesas não computadas para fins de verificação do limite, a despesa total com pessoal, o percentual da despesa total com pessoal em relação à receita corrente líquida (RCL), e os limites máximo, prudencial e de alerta estabelecidos conforme a legislação.³⁷

Para verificar qual o percentual da RCL utilizado para o pagamento de despesas com pessoal pelo Governo do Estado do Rio Grande do Norte, realizou-se a consulta dos RGFs divulgados no Portal da Transparência³⁸, a partir do primeiro quadrimestre de 2015 até o segundo quadrimestre de 2018.

Os dados coletados foram organizados na forma de quadro, conforme abaixo:

Quadro 1 – Total da Despesa com Pessoal do Governo do RN, em percentual da RCL

2015			2016			2017			2018	
Quadrimestres			Quadrimestres			Quadrimestres			Quadrimestres	
1º	2º	3º	1º	2º	3º	1º	2º	3º	1º	2º
53,49	53,11	52,53	51,45	49,72	53,97	66,31	62,72	62,35	63,00	57,84

Fonte: elaborado pelo autor (2018).

Considerando a metodologia definida pela STN, em que a despesa total com pessoal compreende o somatório dos gastos do ente da Federação com ativos, inativos e pensionistas (despesa bruta com pessoal), deduzidas as indenizações por demissão, os incentivos à demissão

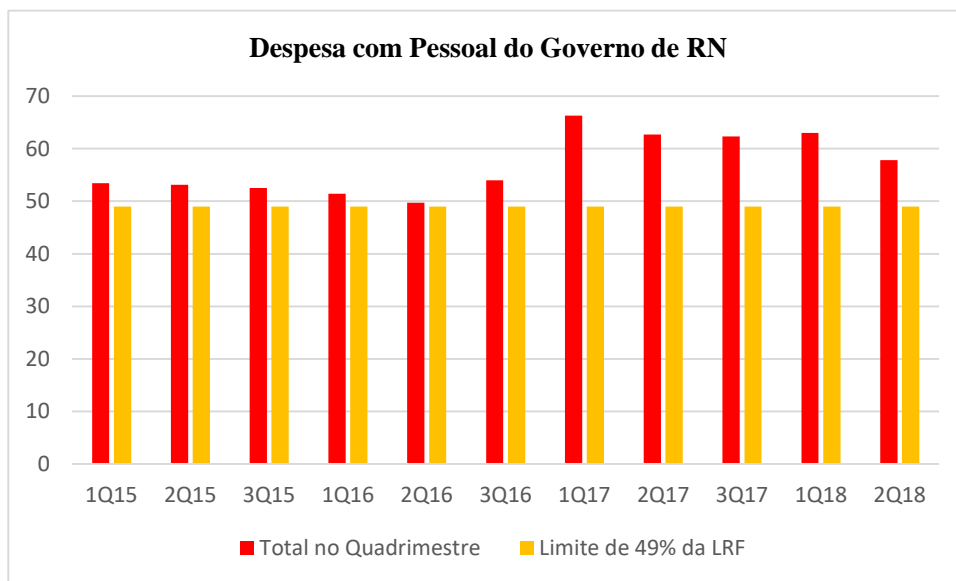
³⁷ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Manual de Demonstrativos Fiscal, 8ª Edição, 2017, p. 494.

³⁸ <<http://transparencia.seplan.rn.gov.br/default.aspx>> Acesso em: 2 nov. 2018.

voluntária, as decorrentes de decisão judicial de competência de período anterior e de inativos, custeadas por recursos provenientes da arrecadação de contribuições dos próprios segurados³⁹, verifica-se que o Governo do Estado do Rio Grande do Norte descumpriu, em todos os quadrimestres analisados, o limite previsto na LRF, ficando, assim, o total de despesas com pessoal acima do teto de 49% (quarente e nove por cento) da RCL.

A partir dos dados constante no quadro 1 foi possível a construção do Gráfico 1, para facilitar a análise do comportamento do total de despesa com pessoal pelo ente estadual no período ora estudado.

Gráfico 1 – Total da Despesa com Pessoal do Governo do RN em percentual da RCL



Fonte: elaborado pelo autor (2018).

Dos valores apresentados, verifica-se que o percentual máximo de comprometimento da RCL com esse grupo de despesa ocorreu no primeiro quadrimestre de 2017 (de janeiro a abril de 2017), alcançando 66,31%. Por outro lado, o menor percentual de comprometimento ocorreu no segundo quadrimestre de 2016 (de maio a agosto de 2016), em que o total de despesa com pessoal atingiu 49,72% da RCL do Executivo estadual.

Considerando que o limite fixado na LRF para o total despesas com pessoal é uma função do RCL, para uma melhor compreensão do comportamento dessas duas variáveis, torna-se imprescindível conhecer o comportamento de tais variáveis no período ora estudado, que compreende o primeiro quadrimestre de 2015 até o segundo quadrimestre de 2018.

³⁹ Op. Cit., p. 494.

Desse modo, a partir dos valores divulgados nos RGFs, elaborou-se o quadro 2, em que consta os valores financeiros referentes à RCL e o total de despesas com pessoal do Governo do Estado do Rio Grande do Norte:

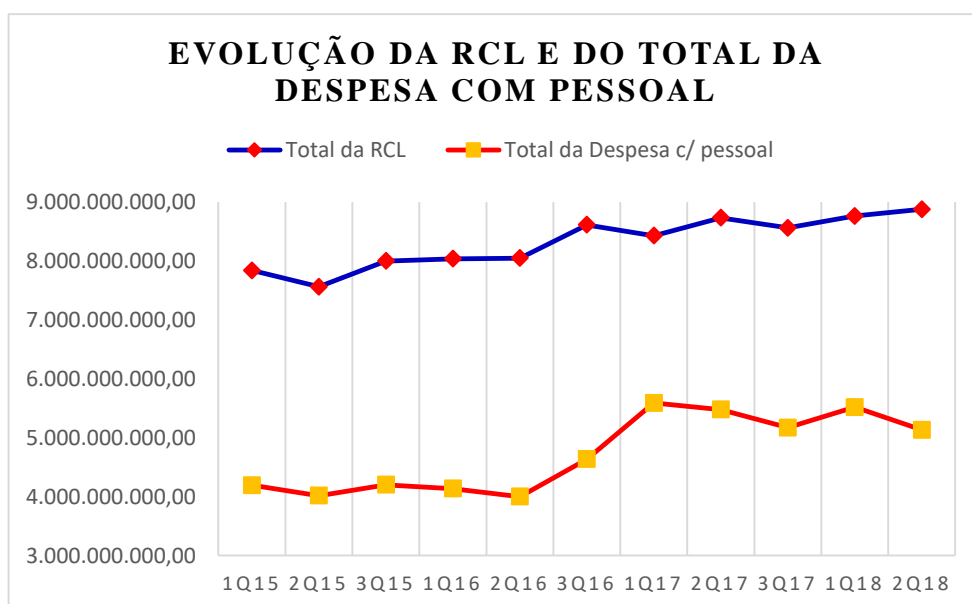
Quadro 2 – Total da RCL e Total da Despesa com Pessoal do Governo do RN

Período	RCL	Total da Despesa com Pessoal
1º Quadrimestre de 2015	7.837.564.513,33	4.192.001.926,34
2º Quadrimestre de 2015	7.559.971.050,25	4.014.776.587,25
3º Quadrimestre de 2015	7.996.956.928,75	4.200.948.738,12
1º Quadrimestre de 2016	8.036.936.741,04	4.135.012.774,76
2º Quadrimestre de 2016	8.046.800.010,36	4.000.720.143,68
3º Quadrimestre de 2016	8.611.240.172,02	4.634.049.982,61
1º Quadrimestre de 2017	8.426.183.010,72	5.587.746.138,98
2º Quadrimestre de 2017	8.730.753.879,54	5.476.314.245,40
3º Quadrimestre de 2017	8.561.334.811,84	5.171.625.388,20
1º Quadrimestre de 2018	8.760.355.624,23	5.519.284.708,41
2º Quadrimestre de 2018	8.874.726.354,24	5.133.352.542,30

Fonte: elaborado pelo autor (2018).

A partir dos dados constante no quadro 2 também foi possível a construção do Gráfico 2, para facilitar a análise da evolução da RCL e do total de despesa com pessoal pelo ente estadual no período ora analisado.

Gráfico 2 – Evolução da RCL e do Total da Despesa com Pessoal do Governo do RN



Fonte: elaborado pelo autor (2018).

A hipótese principal levantada por esta pesquisa se refere ao cumprimento da LRF pelo Governo do Estado do Rio Grande do Norte, quanto ao total da despesa com pessoal, a qual é a seguinte: Hipótese (1): O Governo do Estado do Rio Grande do Norte tem cumprido o limite fixado na LRF de 49% (quarenta e nove por cento) da RCL para despesas com pessoal.

Considerando os resultados apresentados no quadro 1, é possível concluir que o total de gastos com pessoal alcançado pelo Governo do RN ultrapassou o limite máximo de 49% (quarenta e nove por cento) fixado pela LRF em todos os quadrimestres, no período de janeiro de 2015 a agosto de 2018.

A segunda hipótese levantada pela pesquisa se refere ao grau de eficácia das medidas de austeridade adotadas pelo Executivo estadual, principalmente, em relação àquelas que foram implementadas no início de 2018, intituladas de “RN Urgente”, com a finalidade de melhorar a situação fiscal das contas estaduais, a qual é a seguinte: Hipótese (2): As medidas adotadas pelo Governo do Estado do Rio Grande do Norte, visando o cumprimento do limite da despesa com pessoal fixado na LRF, estão surtindo efeitos positivos para a sustentabilidade fiscal do ente estatal.

Tendo em vista os resultados apresentados no quadro 1, é possível inferir que, na série histórica de 2015 a 2018, a partir do segundo quadrimestre de 2017, houve uma redução da despesa total com pessoal em percentual da RCL, já que, após ter alcançado o percentual máximo de 66,31%, no primeiro quadrimestre de 2017 (de janeiro a abril de 2017); no último quadrimestre analisado (de maio a agosto de 2018), o percentual alcançado foi de 57,84%.

Além disso, conforme demonstrado do gráfico 2, é possível observar uma pequena queda na curva do total de despesas com pessoal. Por outro lado, houve um crescimento no montante da RCL, que impactou positivamente no percentual do indicador de despesa com pessoal, já que, mantendo-se constante o gasto com pessoal, um crescimento na RCL, implica em um percentual menor de receita utilizada no pagamento de salários, aposentadorias e pensões.

No entanto, observa-se que as medidas de adotadas pela gestão estadual ainda se apresentam como insuficientes para enquadrar o total de despesas com pessoal dentro do limite fixado pela LRF, o que o torna sujeito à adoção de medidas previstas no art. 23 da LRF, sem prejuízo daquelas também previstas no parágrafo único do art. 22 da LRF, referentes as vedações para aumento da despesa com pessoal, a exemplo da concessão de vantagens, da criação de cargo, emprego ou função, do provimento de cargos públicos, admissão ou contratação de pessoal.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado do Rio Grande do Norte, semelhantemente a outros estados da Federação, tem atravessado uma das maiores crises fiscais de sua história. Embora esse quadro de deterioração fiscal tenha iniciado em governos anteriores a atual gestão, é a partir da crise econômica iniciada em 2014, que a situação das finanças públicas estaduais se torna mais grave.

Um dos fatores responsáveis por esse descontrole das contas públicas é a elevada parcela de recursos orçamentários destinados para o pagamento de despesas com pessoal, que compreende o somatório dos gastos, principalmente, com servidores, inativos e pensionistas.

Com o objetivo de verificar se o limite da despesa pública destinada ao pagamento de pessoal, fixado na LRF, está sendo observado pelo Governo do Estado do Rio Grande do Norte, no período de 2015 a 2018, os resultados da pesquisa demonstram que o Executivo estadual ultrapassou, continuamente, o limite máximo de 49% (quarenta e nove por cento) da RCL, previsto no art. 20 da LRF.

Ademais, observou-se também que as medidas de austeridade fiscal de adotadas pela gestão estadual ainda se apresentam como insuficientes para enquadrar o total de despesas com pessoal dentro do limite fixado pela LRF, já que a melhora no indicador fiscal ora analisado, no último quadrimestre, decorreu de uma melhora na arrecadação do governo estadual.

Diante disso, é possível concluir que a LRF vem sendo reiteradamente descumprida pelo Governo do Estado do Rio Grande do Norte, quanto ao cumprimento do total da despesa com pessoal. Essa situação de descontrole compromete a sustentabilidade orçamentária do ente estadual, podendo ter efeitos nefastos sobre a implementação de políticas públicas, assim como dificulta a realização de investimentos necessários à manutenção e à ampliação dos serviços oferecidos à população, bem como obsta o alcance do desenvolvimento sustentável do Estado do Rio Grande do Norte, em que ocorra crescimento econômico, com a promoção efetiva dos direitos sociais e assegurando a preservação dos recursos naturais.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 165

AFONSO, José Roberto. **Uma história da lei brasileira de responsabilidade fiscal**. Revista de Direito Público, Porto Alegre, Edição Especial, p. 126-154, 2016.

ALESINA, Alberto; BAYOUMI, Tamim. **The costs and benefits of fiscal rules: evidence from US states**. National bureau of economic research, 1996.

ALESINA, Alberto; PEROTTI, Roberto. **The political economy of budget deficits**. Staff Papers, v. 42, n. 1, p. 1-31, 1995.

BADINGER, Harald; REUTER, Wolf Heinrich. **The case for fiscal rules**. Economic Modelling, v. 60, p. 334-343, 2017.

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988 com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 99/2017 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018.

_____. **Lei 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. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 02 nov. 2018.

_____. **Lei Complementar de 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 02 nov. 2018.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Demonstrativos Fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios** / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. – 8ª ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça (STJ). REsp. 1.306.604/AL, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Julgado em 14/02/2014. DJe 06.03.2014. Brasília: STJ, 2014. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=201200144299>. Acesso em: 03/11/2018.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). ADI nº 2238 MC/DF. Rel. Min. ILMAR GALVÃO. Tribunal Pleno. Julgado em 09/08/2007. DJe: 12/09/2008. Brasília: STF, 2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=547193>>. Acesso em: 03/11/2018.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). Acórdão nº 2444/2016, Plenário. Rel. Min. Bruno Dantas. DOU, 21 set. 2016. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A2444%2520ANOACORDAO%253A2016/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>> Acesso em: 04/11/2018.

CAMPOS, Dejalma de. **Direito Financeiro e Orçamentário**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 34.

CAMPOS, Luciana Ribeiro. **Direito orçamentário em busca da sustentabilidade: do planejamento à execução orçamentária**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2015.

GARCIA, Gustavo. Fiscal Institutions to Strengthen Countercyclical Policies and Fiscal Sustainability. In: CORBACHO, Ana (Coord.). **The Fiscal Institutions of Tomorrow**. Washington. Inter-American Development Bank, dec. 2012, p. 1 – 44.

GOBETTI, S. W. **Ajuste Fiscal nos Estados: uma análise do período 1998-2006**. R. Econ. contemp., Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 113-140, jan./abr. 2010.

HEMMING, Richard; KELL, Michael. **Promoting fiscal responsibility: transparency, rules and independent fiscal authorities**. 2001.

KENNEDY, S.; ROBBINS, J.; DELORME, F. **The role of fiscal rules in determining fiscal performance**. In Fiscal Rules Conference, fev. 2001.

LUQUE, Carlos Antonio; SILVA, Vera Martins. **A lei de responsabilidade na gestão fiscal: combatendo falhas de governo à brasileira**. Revista de Economia Política, v. 24, n. 3, p. 404-421, 2004.

MACEDO, J. J.; CORBARI, E. C. **Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos Municípios Brasileiros: uma análise de dados em painéis**. Revista Contabilidade & Finanças, USP, São Paulo, v. 20, n. 51, p. 44-60, set./dez. 2009.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. MENDES, Gilmar. NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Tratado de direito financeiro**, volume 2. – São Paulo: Saraiva, 2013.

MELO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 545.

MORA, M.; SANTOS, C. H. M.; MENDONÇA, M. A. A. ; MARTINS, F. S. **Finanças Públicas Estaduais**. Carta de Conjuntura, N. 39 – 2º tri. de 2018. IPEA.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal: LC 101 de 4 de Maio de 2000**. Revista Jurídica Virtual. Brasília, vol. 3, n. 24, maio 2001.

RIO GRANDE DO NORTE. Assembleia Legislativa (AL RN). Ofício nº 87/17 GE. Balanço Geral e Prestação de Contas do Governo do Estado do Rio Grande do Norte, referente ao exercício de 2016. Rel. Deputado José Dias. Data: 02/05/2018. Doe: 30/05/2018. Disponível em: <<http://www.al.rn.gov.br/consultaboe/Visualizador.aspx?id=500>> Acesso em: 06/11/2018.

_____. Tribunal de Contas do Estado (TCE RN). Processo nº 9106/2017-TC. Contas do Chefe do Executivo. Rel(a). Maria Adélia Sales. Data de Registro 07.06.2017. Natal: TCERN, 2018. Disponível em: <
<http://www.tce.rn.gov.br/ConsultaProcesso/ConsultaProcessoEletronico>> Acesso em: 03/11/2018.

SANTOS, S. R. T.; ALVES, T. W. **O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal no desempenho financeiro e na execução orçamentária dos municípios no Rio Grande do Sul de 1997 a 2004.** Revista de Administração Pública – RAP — Rio de Janeiro 45(1):181-208, jan./fev. 2011.

SILVA, Moacir Marques da. **Lei de responsabilidade fiscal: enfoque jurídico e contábil para os municípios.** São Paulo: Atlas, 2014.

SUTHERLAND, Douglas; PRICE, Robert; JOUMARD, Isabelle. **Fiscal rules for sub-central governments: design and impact.** dez. 2005.

TAVARES, Martus. **Vinte anos de política fiscal no Brasil: dos fundamentos do novo regime à Lei de Responsabilidade Fiscal.** Revista de Economia & Relações Internacionais, v. 4, n. 7, p. 79-101, 2005.