



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E GESTÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS – FACE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
CURSO DE MESTRADO EM GESTÃO ECONÔMICA DE FINANÇAS PÚBLICAS

**ANÁLISE DAS VARIÁVEIS DETERMINANTES DO CRESCIMENTO DAS
DESPEAS DE PESSOAL DO GDF NO PERÍODO DE 2011 A 2018**

JOZÉLIA PRAÇA DE MEDEIROS

Brasília – DF

2021

JOZÉLIA PRAÇA DE MEDEIROS

**ANÁLISE DAS VARIÁVEIS DETERMINANTES DO CRESCIMENTO DAS
DESPESAS DE PESSOAL DO GDF NO PERÍODO DE 2011 A 2018**

Dissertação apresentada como requisito para a conclusão do curso de Mestrado em Gestão Econômica de Finanças Públicas pela Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas – FACE – Departamento de Economia da Universidade de Brasília – UnB.

Orientador: Prof. Dr. Jorge Madeira Nogueira.

Brasília – DF

2021

JOZÉLIA PRAÇA DE MEDEIROS

**ANÁLISE DAS VARIÁVEIS DETERMINANTES DO CRESCIMENTO
DAS DESPESAS DE PESSOAL DO GDF NO PERÍODO DE 2011 A
2018**

Dissertação apresentada como requisito para a conclusão do curso de Mestrado em Gestão Econômica de Finanças Públicas pela Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas – FACE – Departamento de Economia da Universidade de Brasília – UnB.

Aprovado em ___/___/___

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. JORGE MADEIRA NOGUEIRA
Orientador

Prof. Dr. ANTONIO NASCIMENTO JUNIOR
Membro Interno

Prof^a. Dr^a ELKE URBANOVICIUS COSTANTI
Membro Externo

AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos não poderiam ser diferentes! Toda honra e toda glória por esse trabalho eu dedico ao meu criador e salvador, JESUS CRISTO! Só o seu amor e o seu cuidado para comigo me dão a certeza de que posso ir além!

Mas não poderia deixar, também, de agradecer a algumas pessoas que me incentivaram a encarar esse desafio! Dentre elas, está o primeiro a me encorajar, Rogério Galvão, que tanto insistiu, que resolvi me inscrever no processo seletivo!

Ao meu orientador, Professor Doutor Jorge Madeira Nogueira, que do alto de sua sabedoria e conhecimento, fez essa jornada parecer menos árdua! Com sua paciência, tolerância e bom humor, conduziu os trabalhos da maneira mais agradável e produtiva.

À minha sobrinha Giovanna, pela troca de experiência e ajuda!

Por fim, ao meu marido, Helder, e aos meus filhos Vinícius e Guilherme, pela compreensão pelos finais de semana em que estive ausente, pelas viagens nas quais não pude acompanhá-los!

Meu muito obrigada a todos!

Valeu a pena?

“Tudo vale a pena se alma não é pequena.”

(Fernando Pessoa)

RESUMO

Os gastos com pessoal no serviço público é tema de grande interesse dos governantes, dos órgãos de controle e da sociedade em geral, em face do montante representativo nas contas públicas. Diante do indispensável controle dos dispêndios, foi promulgada a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, tida para muitos como o código de conduta dos gestores públicos na administração do dinheiro público. Em meio a esse cenário de crescimento das despesas de pessoal, me propus a realizar este trabalho que tem por objetivo analisar as variáveis que afetam as despesas de pessoal do Governo do Distrito Federal, no período de 2011 a 2018, sob a ótica das três variáveis a saber: *crescimento vegetativo*, *admissão de pessoal* e *reajuste salarial*. O estudo cuidou também de verificar o comportamento das despesas de pessoal e da Receita Corrente Líquida do ente versus IPCA do período. A pesquisa desenvolvida é classificada como *pesquisa básica pura*, e, também como exploratória e explicativa, conforme assentado por Gil (2019). A coleta de dados, bibliográfica e documental, foi realizada por meio de pesquisa em sítios da Câmara Legislativa, do Tribunal de Contas e da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal, e ainda, com base em planilhas e relatórios obtidos no âmbito da Secretaria de Estado de Economia. A análise dos dados se deu por meio de estatística descritiva, com o auxílio do programa Microsoft Excel para fins de cálculos em geral e elaboração de gráficos. Os resultados obtidos mostraram que as *admissões de pessoal* explicam, em parte, o aumento das despesas de pessoal, especialmente nos anos de 2012, 2013, 2014 e 2018; e que os *reajustes salariais*, implementados por meio de sucessivas reestruturações de carreiras com ganhos salariais, nos anos de 2011, 2012, 2013 e 2014, incrementaram as despesas de pessoal, confirmando, assim, a relevância dessas variáveis no contexto geral dos gastos com pessoal. No tocante à variável *crescimento vegetativo*, não foi possível se chegar a uma conclusão do impacto gerado nas despesas de pessoal, uma vez que não se pode atribuir o incremento nas despesas a essa variável, haja vista as incongruências observadas nos Relatórios de Gestão Fiscal. Dessa forma, resta uma parcela de incremento dos gastos com pessoal que não é explicada pelas variáveis analisadas, sendo recomendável estudo aprofundado dos demonstrativos das despesas estabelecidos pela LRF, especialmente, diante das peculiaridades da gestão fiscal do Distrito Federal.

Palavras-chave: Equilíbrio fiscal, Despesa de pessoal, Lei de Responsabilidade Fiscal.

ABSTRACT

Expenditure on personnel in the public service is a topic of great interest to government officials, courts of audit and society in general, in view of the representative amount in public accounts. In the face of the indispensable control of expenditures, Complementary Law No. 101, of May 4th, 2000, known as the Fiscal Responsibility Law - LRF, was enacted by many as the code of conduct for public managers in the administration of public money. In the midst of this scenario of growth in personnel expenses, I proposed to carry out this work that aims to analyze the variables that affect the personnel expenses of the Government of the Federal District, in the period from 2011 to 2018, from the perspective of the three variables namely: vegetative growth, staff admissions and salary readjustments. The study also verified the behavior of the personnel expenses and the Net Current Revenue of the entity versus IPCA of the period. The developed research is classified as pure basic research, and also as exploratory, explanatory, as supported by Gil (2019). The collection of data, bibliographic and documentary, was carried out through research on websites of the Legislative Chamber, the Court of Accounts and the State Secretariat of Economy of the Federal District, and also, based on spreadsheets and reports obtained within the scope of the State Secretariat of Economy. Data analysis was performed using descriptive statistics, with the aid of the Microsoft Excel program for the purpose of general calculations and graphing. The results obtained showed that personnel admissions partly explain the increase in personnel expenses, especially in the years 2012, 2013, 2014 and 2018; and that salary readjustments, implemented through successive career restructuring with salary gains, in 2011, 2012, 2013 and 2014, increased personnel expenses, thus confirming the relevance of these variables in the general context of personnel expenses. Regarding the vegetative growth variable, it was not possible to reach a conclusion on the impact generated in personnel expenses, since it is not possible to attribute the increase in expenses to this variable, due to the inconsistencies observed in the Tax Management Reports. Thus, there remains a portion of the increase in personnel expenses that is not explained by the analyzed variables, and an in-depth study of the statements of expenses established by the LRF is recommended, especially in view of the peculiarities of the Federal District's fiscal management.

Keywords: Fiscal balance, Personnel expenses, Fiscal Responsibility Law.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Limites Impostos pela LRF para Gastos com Pessoal.....	22
Tabela 2 - Limites Impostos pela LRF para Gastos com Pessoal da União	22
Tabela 3 - Limites Impostos pela LRF para Gastos com Pessoal dos Estado e do Distrito Federal	23
Tabela 4 - Limites Impostos pela LRF para Gastos com Pessoal dos Municípios	23
Tabela 5 - Custo total das Admissões no Período 2011 a 2018	51
Tabela 6 - Impacto das Admissões na Despesa de Pessoal	51
Tabela 7 - Impacto dos Reajustes Salariais na Despesa de Pessoal, 2011 a 2018	56
Tabela 8 - Impacto do Crescimento Vegetativo nas Despesas de Pessoal.....	59
Tabela 9 - Evolução das Despesas com Ativos e Inativos 2011-2018.....	63
Tabela 10 - Evolução da Participação do Tesouro x Fontes Vinculadas nos Gastos com Inativos, 2011 a 2018	65
Tabela 11 - Evolução das Despesas de Pessoal, Tesouro x FCDF - 2011 a 2018	66

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Comparação dos Limites de Gastos com Pessoal dos Estados x Distrito Federal	48
Gráfico 2 - Quantitativo de Admissões de Pessoal, de 2011 a 2018.....	49
Gráfico 3 - Custo das Admissões de Pessoal, de 2011 a 2018.....	50
Gráfico 4 - Evolução da Força de Trabalho do Poder Executivo Distrital – Ativos x Inativos, 2011 a 2018.	53
Gráfico 5 - Percentual Médio dos Reajustes Salariais x IPCA 2011 – 2018	54
Gráfico 6 - Evolução da Despesa de Pessoal em Relação à Receita Corrente Líquida, 2011 a 2018.....	62
Gráfico 7 - Despesas de Pessoal x Receita Corrente Líquida, 2010 a 2018.....	67
Gráfico 8 - Crescimento da Despesa de Pessoal x RCL e IPCA (2011-2018)	69

LISTA DE SIGLAS

CF	- Constituição Federal
CLDF	- Câmara Legislativa do Distrito Federal
FCDF	- Fundo Constitucional do Distrito Federal
FUNDEB	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
GDF	- Governo do Distrito Federal
GINI	- Instrumento matemático utilizado para medir a desigualdade social de um determinado país, unidade federativa ou município.
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano
LC	- Lei Complementar
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	- Lei Orçamentária Anual
LRF	- Lei de Responsabilidade Fiscal
PIB	- Produto Interno Bruto
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	- Plano Plurianual
RCL	- Receita Corrente Líquida
RGF	- Relatório de Gestão Fiscal
RREO	- Relatório Resumido da Execução Orçamentária
SEEC	- Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal
SIAFI	- Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIGGO	- Sistema Integrado de Gestão Governamental
SUOP	- Subsecretaria de Orçamento Público
SUTES	- Subsecretaria do Tesouro
TCDF	- Tribunal de Contas do Distrito Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 RECEITAS E DESPESAS: DÉFICIT OU EQUILÍBRIO.....	17
1.1. Breve Revisão de Conceitos Básicos.....	17
1.2. A Lei de Responsabilidade Fiscal e o Controle de Gastos.....	19
1.3. A Lei de Responsabilidade Fiscal e o Processo Orçamentário	24
1.3.1. Instrumentos de Transparência da Gestão Fiscal.....	26
1.3.1.1. O Plano Plurianual – PPA.....	27
1.3.1.2. A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.....	27
1.3.1.3. A Lei Orçamentária Anual – LOA.....	28
1.3.1.4. Relatório Resumido da Execução Orçamentária	28
1.3.1.5. Relatório de Gestão Fiscal.....	29
1.3.2. Das Infrações à LRF e suas Penalidades	30
2 FINANÇAS PÚBLICAS E GESTÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL	31
2.1. Conceitos Básicos de Finanças Públicas	31
2.2. Despesas de Pessoal Segundo a LRF.....	34
2.3. Receita Corrente Líquida – RCL.....	34
2.4. Índice de Comprometimento da Receita Corrente Líquida com as Despesas de Pessoal.....	35
2.4.1. Variáveis que Afetam as Despesas de Pessoal.....	36
2.4.1.1. Admissão de Pessoal	36
2.4.1.2. Reajustes Salariais	37
2.4.1.3. Crescimento Vegetativo.....	38
3. MÉTODOS E PROCEDIMENTOS.....	39
3.1. Tipo de Pesquisa.....	39
3.2. Coleta e Tratamento dos Dados.....	40
3.3. Dos Dados Relativos a Admissão de Pessoal.....	40
3.4. Dos Dados Relativos a Reajuste Salarial	41
3.5. Dos Dados Referentes ao Crescimento Vegetativo	42
4. ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	44
4.1. Contextualização do Distrito Federal.....	44

4.2. Impacto das Admissões nas Despesas de Pessoal	48
4.3. Impacto dos Reajustes Salariais nas Despesas de Pessoal	53
4.4. Impacto do Crescimento Vegetativo nas Despesas de Pessoal.....	58
4.5. Evolução das Despesas de Pessoal do Poder Executivo Distrital.....	61
4.5.1. Evolução das Despesas: Ativos versus Inativos	63
4.5.2. Despesas de Pessoal por Fonte de Custeio, Tesouro versus Fundo Constitucional do Distrito Federal.....	66
4.5.3. Despesas de Pessoal: Crescimento Real ou Nominal?	68
CONCLUSÃO.....	70
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	74
ANEXOS	78

INTRODUÇÃO

O controle de gastos com pessoal preocupa os gestores públicos há muito tempo. Essa preocupação decorre do caráter finito dos recursos financeiros frente às demandas da sociedade em constante crescimento. Para buscar o seu controle e por se tratar do maior grupo de despesas dos governos, com um peso significativo nas finanças do setor público, foram fixados os limites de gastos com pessoal para União, Estados e Municípios. Tal medida visa assegurar o lastro orçamentário e financeiro para custeio das demais despesas públicas, como, por exemplo, manutenção da máquina e investimentos, dentre outras.

Gerir as despesas de pessoal no serviço público não é tarefa trivial, pois se trata de cifras bilionárias que envolvem milhares de servidores e centenas de serviços. Em face do crescimento da mencionada despesa, veio a primeira tentativa de limitar esses gastos, por meio da Lei Complementar nº 82/1995¹. Esta fixou limite de 60% da receita corrente líquida para a União e para os demais entes, calculados sobre a respectiva receita corrente líquida, sem parâmetros específicos por Poder.

Posteriormente, foi promulgada a Lei Complementar nº 96/1999², que revogou a LC nº 82/95 e estabeleceu novos parâmetros para o controle de gastos com pessoal. A partir de então, os gastos com pessoal da União estariam limitados a 50% da Receita Corrente Líquida; e dos Estados, Distrito Federal e Municípios, a 60% da respectiva Receita Corrente Líquida – o que na lei anterior era calculado sobre a Receita Corrente. Esta última Lei trouxe, ainda, algumas vedações e sanções para os entes que extrapolassem os limites fixados, onde os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário eram solidários em caso de extrapolação dos limites de gastos com pessoal.

Diante da ineficácia das normas até então impostas, bem como da necessidade de pôr fim ao ciclo vicioso dos entes subnacionais de recorrer à União para renegociação de suas dívidas, foi aprovada a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF³. Esta estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com foco no controle

¹ Lei Complementar nº 82, de 27/03/1995 – Lei Camata I, que disciplina o limite das despesas com pessoal, na forma do art. 169 da Constituição Federal.

² Lei Complementar nº 96, de 21/05/1999 – Lei Camata II, idem.

³ Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que dispõe sobre as normas de finanças públicas.

dos gastos com pessoal e do endividamento da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A administração pública já passou por diversas reformas administrativas, sendo que todas tiveram como foco principal a gestão fiscal. Ainda que se tenha destacado a necessidade de profissionalização da máquina pública e de assegurar o capital intelectual, o objetivo maior sempre foi a busca da eficácia estatal por meio da redução dos gastos com pessoal e do tamanho do Estado. Em recente estudo desenvolvido pelo Banco Mundial (2019) sobre a folha de pagamento do serviço público federal, constatou-se que os servidores públicos chegam a ter ganhos 96% superiores ao mercado privado. Foram apresentadas ao final do estudo medidas para reduzir os gastos com pessoal, conforme consta do Relatório Gestão de Pessoas e Folha de Pagamentos no Setor Público Brasileiro.

No Distrito Federal, ainda que as despesas de pessoal estejam dentro dos limites estabelecidos pela LRF, a matéria não deixa de ser uma preocupação, especialmente no tocante à qualidade dos gastos. Isso porque a administração pública passa por um momento em que não basta observar os limites de gastos, mas precisa gastar com eficiência e transparência. Tal encargo requer um planejamento das ações do Estado de curto, médio e longo prazos, conformando suas despesas às fontes de financiamento.

O sistema de remuneração distrital se assemelha, em muito, ao do Governo Federal, com muitas carreiras, diversas rubricas de pagamento que dificultam o controle e a transparência do que é pago aos servidores. Em adição, o sistema de processamento de folha de pagamento é ultrapassado, além das distorções salariais existentes entre carreiras similares, entre outras semelhanças com a área federal.

De acordo com os dados disponíveis no Portal da Transparência do Governo do Distrito Federal, até 2007 as despesas de pessoal se encontravam em patamares inferiores a 40% da receita corrente líquida. No entanto, a partir de 2008, quando estourou a crise mundial, verificou-se que os gastos ultrapassaram o limite de alerta previsto na LRF, que é de 44,10%. Desde então não retornou aos percentuais de outrora.

Como ferramenta de acompanhamento e controle das despesas, a Lei de Responsabilidade Fiscal instituiu o Relatório de Gestão Fiscal, com obrigatoriedade de publicação quadrimestral dos valores apurados e respectivos índices de

comprometimento da receita corrente líquida. Em que pese a publicidade dos gastos com pessoal, os números por si só não explicam o crescimento das despesas. Assim, julgamos pertinente analisar se o Distrito Federal está atendendo os limites previstos na LRF para as despesas de pessoal no período de 2011 a 2018. Verifica-se se o crescimento dessas despesas é explicado pelas variáveis reajuste salarial, admissão de pessoal e crescimento vegetativo, ou se decorre de restrição na arrecadação do ente. Ao final, verifica-se se as despesas de pessoal tiveram crescimento real no período estudado.

PROBLEMÁTICA

A problemática do presente estudo emoldura-se na necessidade de planejamento e de controle das despesas de pessoal do Governo do Distrito Federal, de forma a contribuir para a implementação de medidas que assegurem o equilíbrio orçamentário e financeiro das contas públicas. A observância dos limites impostos pela LRF não tem sido suficiente para a redução do déficit público, pois há unidades da federação que estão atendendo aos limites de endividamento e de despesa com pessoal, mas que, ainda assim, têm de sacrificar mais suas contas.

É certo que não se controla o que não se conhece. Nesse sentido, é indubitável que se deve saber como as despesas de pessoal são afetadas pelos reajustes salariais, pelas admissões de pessoal e pelo crescimento vegetativo gerado pela concessão de direitos e vantagens previamente autorizados. Outro ponto a ser considerado é como a frustração da receita impacta no índice de comprometimento da receita corrente líquida com gastos de pessoal.

Problema de Pesquisa

Para se entender o contexto de crescimento das despesas de pessoal do GDF, analisam-se três fatores que afetam diretamente no comportamento dessas despesas, quais sejam: crescimento vegetativo, reajuste salarial e admissão de pessoal. Considerando que o problema fiscal do governo é explicado, em parte, pelo elevado montante das despesas de pessoal, para controlar esses gastos faz-se necessário conhecer os fatores que influenciam no seu aumento, pois se o Distrito Federal está observando os limites de gastos com pessoal e de endividamento preconizados na LRF, onde está o problema das contas de pessoal?

OBJETIVO GERAL

Tem-se como objetivo geral verificar o comportamento das despesas de pessoal do Governo do Distrito Federal no período de 2011 a 2018, segundo a metodologia de apuração do índice de comprometimento da receita corrente líquida, conforme dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal, a partir da observação do impacto das variáveis crescimento vegetativo, reajuste salarial e admissão de pessoal.

Objetivos Específicos

Para o alcance do objetivo geral serão atendidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Verificar o impacto das admissões de servidores ocorridas no período sobre as despesas de pessoal;
- b) Analisar o impacto dos reajustes salariais concedidos no período sobre as despesas de pessoal;
- c) Verificar o quanto o crescimento vegetativo da folha de pagamento representa nas despesas de pessoal;
- d) Verificar o comportamento do índice de comprometimento da receita corrente líquida com as despesas de pessoal;
- e) Analisar o comportamento das despesas e receitas do Tesouro versus Fundo Constitucional do Distrito Federal;
- f) Verificar se houve crescimento real das despesas de pessoal no período estudado.

JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA

As despesas de pessoal configuram o maior grupo de despesas dos governos estaduais e municipais, perdendo o primeiro lugar no âmbito federal, para as despesas com a previdência social. O tamanho dessas despesas nos orçamentos governamentais e seu crescimento constante e, muitas vezes, exponencial, sintetizam a justificativa e relevância desse estudo.

Diante da escassez de recursos do Estado para atender às demandas da sociedade por serviços de saúde, educação, segurança pública e infraestrutura, que propiciem o bem-estar da população, faz-se necessário conhecer as variáveis que

afetam as despesas de pessoal, de forma a contribuir com sugestões de medidas de controle dos gastos.

Diversos estudos foram desenvolvidos tendo como tema as despesas de pessoal no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000. Por se tratar de um campo amplo, com diversas nuances, entende-se que ainda há muito o que se explorar, especialmente porque o mesmo problema pode ter implicações distintas nas diversas Unidades da Federação, em face das características de cada ente.

Assim, a abordagem do presente estudo, que consiste na análise das variáveis reajuste salarial, crescimento vegetativo da folha de pagamento e admissão de pessoal, será de grande valia para que os gestores possam se balizar na tomada de decisão das políticas salariais e de reposição da força de trabalho a serem implementadas.

A pesquisa reveste-se de relevância científica e social, ao tempo em que contribuirá para a gestão e controle dos gastos com pessoal, podendo ser utilizada como instrumento de análise das peculiaridades das despesas de pessoal do Distrito Federal.

Esta dissertação compreende a presente Introdução, onde é feita uma breve contextualização do tema; o Capítulo 1, Receitas e despesas: déficit ou equilíbrio, que aborda alguns estudos acerca do equilíbrio fiscal das finanças públicas. O Capítulo 2 trata de conceitos de finanças públicas e gestão das despesas com pessoal à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal. Já o Capítulo 3, Métodos e procedimentos, discorre sobre o tipo de pesquisa e a coleta de dados. No Capítulo 4 é desenvolvida a análise das variáveis que afetam as despesas de pessoal e são destacadas peculiaridades do Distrito Federal no contexto da LRF. Por fim, a Conclusão dos resultados obtidos com o estudo desenvolvido e as referências bibliográficas.

1 RECEITAS E DESPESAS: DÉFICIT OU EQUILÍBRIO

1.1. Breve Revisão de Conceitos Básicos

O equilíbrio das contas públicas é meta de todo governo, a fim de garantir a disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros para os investimentos em saúde, educação, segurança pública e infraestrutura, áreas que proporcionam qualidade de vida à população e estimulam o desenvolvimento econômico. Tal equilíbrio pressupõe que o governo só gaste até o limite do que arrecada com tributos, de forma a eliminar o déficit público, que é o principal causador dos desajustes da administração pública e gerador de grandes pressões inflacionárias (BRUM, 1998, p. 520).

Segundo Giambiagi e Além (2011, p. 10), o governo atua por meio da política fiscal para atender às três funções básicas: (i) a função alocativa – que trata do fornecimento dos bens públicos; (ii) a função distributiva – relativa à distribuição justa de renda à sociedade; e (iii) a função estabilizadora – que visa o alto nível de empregos, a estabilidade dos preços e a obtenção de taxas adequadas de crescimento econômico.

Por meio da *função alocativa* o governo fornece os bens públicos. A oferta desses não é atraente para o mercado privado. Dessa forma, o financiamento da produção desses bens se dá de maneira compulsória, por meio da arrecadação de impostos. (GIAMBIAGI E ALÉM, 2011) Por sua vez, a *função distributiva* é aplicada quando a distribuição de renda não é satisfatória para a sociedade. A função distributiva ocorre por meio de três instrumentos: as transferências, os impostos e os subsídios.

As transferências se dão mediante a tributação em maior proporção dos indivíduos das camadas sociais de maior renda, subsidiando os indivíduos de menor renda. Os impostos podem ser instrumento de distribuição de renda quando o governo estabelece alíquotas superiores para os bens considerados supérfluos ou de luxo e taxas menores para os bens de primeira necessidade, beneficiando as classes menos favorecidas da sociedade.

Giambiagi e Além (2011) apresentam, ainda, outro meio de distribuição de renda, o sistema de seguridade social, seja pela oferta dos serviços de saúde, uma vez que a camada da sociedade menos favorecida utiliza esses serviços com mais

frequência que os de renda mais elevada; seja pela concessão de benefícios assistenciais a pessoas de baixa renda que não contribuíram para tal.

A *função estabilizadora* consiste na intervenção do Estado sobre a demanda agregada da economia, a fim de manter altas taxas de emprego e de crescimento e baixa inflação, garantindo, dessa forma, a estabilidade do sistema econômico (GIAMBIAGI E ALÉM, 2011).

Dornbusch e Fischer (1991) explicam que um incremento nos gastos do governo implica no crescimento da demanda agregada e da produção. Entretanto, uma produção maior, eleva a taxa de juros no mercado financeiro, e, por conseguinte, diminui os efeitos da política fiscal na produção. Por sua vez, as taxas de juros mais elevadas reduzem os investimentos na produção, caracterizando-se, então, o Efeito Deslocamento. Conforme destacado por Dornbusch e Fischer (1991, p. 173), sempre que os governos estão com déficit orçamentário – quando os gastos estão acima das receitas oriundas de impostos -, se valem do Efeito Deslocamento, advindo da política fiscal expansionista aplicada por meio da elevação da taxa de juros, que tem como consequência a redução dos gastos privados, em especial os investimentos.

Segundo Brum (1998), a estabilização da economia e a recuperação das finanças públicas brasileiras requerem, para consecução do ajuste fiscal, a realização de três reformas estruturais, quais sejam, a administrativa, a previdenciária e a tributária e fiscal. O autor apresenta como medidas inerentes à reforma administrativa a redução dos gastos com pessoal, a redução de direitos do funcionalismo, como o fim da estabilidade – especialmente para as carreiras da área-meio –, programas de incentivo à demissão voluntária, a redução do número de funcionários e a revisão de processos, objetivando tornar a máquina pública mais eficiente.

No contexto da reforma previdenciária, Brum (1998) sugere a redução dos gastos com a previdência social, estabelecendo-se limites de valores de aposentadorias e de benefícios, bem como instituição de fundos privados de saúde e de aposentadoria, além da imposição de idades mínimas e aumento do tempo de contribuição para aposentadoria.

Para Brum (1998) os gastos da Previdência tiveram um crescimento exponencial, impulsionado pela entrada de milhões de trabalhadores rurais como beneficiários, sem que houvessem contribuído para tal; aumento de 43% do salário

mínimo quando da implantação do Plano Real e o atrelamento dos benefícios ao salário mínimo; pelo aumento expressivo de aposentadorias do serviço público ocorridas nos anos de 1995 e 1996, fomentadas pelo receio das medidas advindas da reforma administrativa que se anunciava; e também, pelo aumento da expectativa de vida do brasileiro.

Corroborando a importância das medidas de controle de gastos correntes, Paula e Pires (2017) ressaltam como salutares para o processo de ajuste fiscal a criação de um teto para crescimento da folha de pagamentos da União – de modo que não comprometa os investimentos públicos; e a aprovação de uma reforma previdenciária que levasse em consideração o aumento da população idosa no Brasil.

A proposta de enxugamento da máquina pública, também defendida nos programas de ajuste fiscal conduzidos pelo Banco Mundial entre 1980 e 1985, previa a adoção de medidas objetivando a redução do déficit público. Isso se daria por meio do corte de gastos com pessoal e com custeio da máquina administrativa, redução dos subsídios ao consumo popular e a redução do tamanho do Estado, conforme explicitado por Pereira (2018), ao estudar a política de atuação do Banco Mundial junto aos países da América Latina.

1.2. A Lei de Responsabilidade Fiscal e o Controle de Gastos

A partir da Constituição Federal de 1988, foram editados diversos normativos com a finalidade de assegurar o equilíbrio das contas públicas, dentre os quais destaca-se a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, amplamente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. A referida lei impõe uma série de responsabilidades aos gestores públicos no trato da coisa pública, como a obrigatoriedade de os gastos guardarem conformidade com a disponibilidade orçamentária proveniente da arrecadação de impostos, taxas e outras fontes de receita do governo.

Como discorrido por Pereira (2003, p. 181-182), a Lei de Responsabilidade Fiscal dá eficácia a dispositivos constitucionais, em especial, aos arts. 163 e 169, propugnando o equilíbrio entre receitas e despesas, a transparência da gestão fiscal e responsabilização dos dirigentes públicos, com a finalidade de impor o controle

dos gastos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, condicionando-os à capacidade de arrecadação de cada ente.

No contexto do controle e da transparência dos gastos, foi instituído o Relatório de Gestão Fiscal, conforme art. 54 da LRF, com obrigatoriedade de publicação quadrimestral, o que se traduz em uma ferramenta de acompanhamento e controle da evolução dos gastos, evitando assim, os grandes endividamentos do governo e dando maior transparência à execução orçamentária e financeira de cada ente.

A LRF limita os gastos e o endividamento dos entes à sua capacidade de pagamento, com o objetivo de promover o equilíbrio entre as receitas e as despesas, o que exige maior rigor no processo de planejamento e execução orçamentária, bem como responsabilidade e transparência dos gestores públicos, de forma a permitir que os gastos públicos possam ser avaliados não apenas sob a ótica quantitativa, mas também qualitativa.

Como assentado por Pereira (2003, p. 183), a Lei de Responsabilidade Fiscal passou a ser um código de conduta para os gestores públicos, seja na esfera federal, estadual ou municipal, contribuindo para uma administração orçamentária e financeira mais eficiente, eficaz e transparente.

Para elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal os legisladores buscaram inspiração em alguns modelos existentes em outros países, dentre os quais foram utilizados como referenciais os parâmetros estabelecidos pelo Fundo Monetário Internacional, organismo do qual o Brasil é Estado-membro; pela Nova Zelândia, através do Fiscal Responsibility Act, de 1994; pela Comunidade Econômica Europeia, a partir do Tratado de Maastricht; e, pelos Estados Unidos, cujas normas de disciplina e controle de gastos do governo central levaram à edição do Budget Enforcement Act, aliado ao princípio de “accountability”. Com base, portanto, em experiências desses países, a Lei de Responsabilidade Fiscal se apoia em quatro pontos basilares, quais sejam, *planejamento, transparência, controle e responsabilização* (NASCIMENTO e DEBUS, 2002).

De acordo com da Silva e Reis (2005), o *planejamento* é o processo pelo qual a administração formula as políticas e ações, retratadas em metas físicas e financeiras, destinadas ao atendimento das necessidades coletivas do estado e da sociedade.

Segundo Jund (2008, p. 115) o processo de planejamento orçamentário brasileiro compreende quatro etapas: planejamento, aprovação, execução e controle. Dentre estas, a etapa de planejamento é tida como a mais importante, pois é nesta fase que são conhecidos e analisados os dados econômicos que subsidiarão a definição das diretrizes, dos macro-objetivos e dos programas que integrarão o orçamento.

O processo de planejamento previsto na LRF é concretizado por meio de três instrumentos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que são interligados, com enfoque nas ações de curto, médio e longo prazos, podendo ser classificados, segundo da Silva e Reis (2005), como de nível estratégico, tático e operacional, respectivamente.

O princípio da *transparência* de que trata a LRF consiste na divulgação, inclusive pela internet, das informações orçamentárias e contábeis, em linguagem de fácil compreensão pelo cidadão, e por todas aquelas pessoas e instituições que transacionam com a União, os Estados, os Municípios, e o Distrito Federal, (Abraham, 2017; p. 24).

Constituem instrumentos de transparência da LRF: os relatórios de acompanhamento da gestão fiscal, que permitem identificar as receitas e despesas, consolidadas por meio dos Anexos de Metas e Riscos Fiscais; Anexo de Riscos Fiscais; Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; as audiências públicas realizadas para elaboração da proposta orçamentária; e os relatórios de prestação de contas do Governo.

O controle é o meio pelo qual os órgãos de controle externo e a sociedade acompanham a execução das políticas públicas e das ações do Estado, o qual poderá ser realizado prévia, concomitante ou posteriormente à execução, possibilitando a correção de eventuais distorções observadas na gestão fiscal.

A responsabilização consiste na aplicação de penalidades administrativas e penais, bem como de sanções pessoais, sempre que houver o descumprimento das regras estabelecidas na LRF.

A supracitada lei trouxe significativas contribuições para uma melhor gestão dos recursos públicos, destacando-se o controle das despesas de pessoal e do endividamento do Estado. O enfoque que é dado aos gastos de pessoal é plausível, tendo em vista se tratar de grupo de despesas de grande volume, onde qualquer excesso pode comprometer as finanças e os investimentos de todo o Estado.

Nesse sentido, a LRF estabelece nos art. 19 e 20 os limites de gastos com pessoal em relação à receita corrente líquida, que devem ser observados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, e no âmbito de cada esfera são previstos os limites para os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e para o Ministério Público, conforme a seguir:

Tabela 1 - Limites Impostos pela LRF para Gastos com Pessoal

Ente	Poder Executivo	Poder Legislativo	Poder Judiciário	Ministério Público	Limite Total
União	40,9%	2,5%	6,0%	0,6%	50,0%
Estados e DF	49,0%	3,0%	6,0%	2,0%	60,0%
Municípios	54,0%	6,0%	-	-	60,0%

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados extraídos da LC nº 101/2000.

Além do limite de gastos acima explicitado, a LRF prevê os limites de alerta e o prudencial, como medida de acompanhamento e gestão dos gastos com pessoal, que consistem na observância dos percentuais de 90% e 95%, respectivamente, dos limites estabelecidos para despesa de pessoal no âmbito de cada Poder e do Ministério Público.

Para melhor compreensão, apresenta-se a seguir os percentuais de alerta, prudencial e de limite máximo a serem observados em cada esfera governamental com despesas de pessoal em relação à Receita Corrente Líquida, conforme dispõe a Tabela 2.

Tabela 2 - Limites Impostos pela LRF para Gastos com Pessoal da União

Poder	Limite de Alerta (90% de C) (A)	Limite Prudencial (95% de C) (B)	Limite Máximo (50% da RCL) (C)
Poder Executivo	36,81%	38,86%	40,9%
Poder Legislativo	2,70%	2,85%	3,0%
Poder Judiciário	5,40%	5,70%	6,0%
Ministério Público	1,80%	1,90%	2,0%

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados extraídos da LC nº 101/2000.

A Tabela 3, seguinte, discrimina os percentuais impostos como limites de alerta, prudencial e o máximo que os Estados e o Distrito Federal têm para comprometer os recursos da receita corrente líquida com gastos de pessoal.

Tabela 3 - Limites Impostos pela LRF para Gastos com Pessoal dos Estado e do Distrito Federal

Poder	Limite de Alerta (90% de C) (A)	Limite Prudencial (95% de C) (B)	Limite Máximo (60% da RCL) (C)
Poder Executivo	44,10%	46,55%	49,00%
Poder Legislativo	2,70%	2,85%	3,00%
Poder Judiciário	5,40%	5,70%	6,00%
Ministério Público	1,80%	1,90%	2,00%

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados extraídos da LC nº 101/2000.

Por fim, a Tabela 4 traz os limites de alerta, prudencial e máximo preconizados para a esfera municipal, onde se constata que, ainda que o limite de gastos tenha como teto os mesmos 60% da RCL, estabelecidos para os Estados e o DF, internamente se diferem quando analisados no âmbito de cada Poder.

Tabela 4 - Limites Impostos pela LRF para Gastos com Pessoal dos Municípios

Poder	Limite de Alerta (90% de C) (A)	Limite Prudencial (95% de C) (B)	Limite Máximo (60% da RCL) (C)
Poder Executivo	48,60%	51,30%	54,00%
Poder Legislativo	5,40%	5,70%	6,00%

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados extraídos da LC nº 101/2000.

A eficácia da Lei de Responsabilidade Fiscal está vinculada à aplicação da Lei 4.320/64, que estabelece as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Assim, para Abraham (2017, p. 25-26), as citadas normas têm enfoques e objetivos distintos e, ao mesmo tempo complementares, o que permite uma convivência harmônica desses diplomas legais.

A Lei nº 4.320, de 1964, que tem força de lei complementar, consagrou os princípios orçamentários de *unidade, universalidade, anualidade e exclusividade*, a serem observados quando da elaboração das propostas orçamentárias no âmbito de cada unidade federativa. De acordo com Abraham (2017), em que pese a relevância desses princípios para o processo orçamentário, estes não são impedimento para aprovação de orçamento deficitário, sendo indispensável a conjugação das regras contidas nas duas normas, LRF e Lei nº 4.320/64.

1.3. A Lei de Responsabilidade Fiscal e o Processo Orçamentário

Segundo Sodré (2002), em 1998 foi lançado o Programa de Estabilidade Fiscal Brasileiro, - em face da necessidade de promover o equilíbrio das contas públicas -, o qual previa que o Estado não poderia gastar mais do que arrecadava, bem como ressaltava a necessidade de uma lei que dispusesse sobre princípios básicos de responsabilidade na gestão dos recursos públicos, nível de endividamento, déficit, gastos e receitas anuais. Tal debate deu origem à Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000 –, conhecida como instrumento indutor do equilíbrio fiscal, estando a ela submetidos todos os entes da federação.

Nesse propósito, a LRF reforçou o papel do processo orçamentário, ao prever que a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve dispor sobre o equilíbrio de receitas e despesas, o superávit primário a ser obtido no ano seguinte, e conter os anexos de metas e riscos fiscais, conforme destacado por Mendes (2008, p. 7).

Em estudo realizado por Magalhães e Costa (2018, p. 22) é sustentado que apenas o controle das despesas primárias pode não ser o bastante para a sustentabilidade da dívida pública, uma vez que uma eventual frustração das receitas ou elevação dos serviços de juros comprometeria o equilíbrio fiscal. Outra questão observada pelos autores é a instabilidade da política de ajuste fiscal, que tem como base o aumento do superávit primário por meio do corte de despesas. Isso porque normalmente, as despesas cortadas são exatamente as de investimento, o que compromete o nível de atividade econômica, com efeitos negativos na arrecadação tributária, dificultando o ajuste fiscal almejado.

Magalhães e Costa (2018) trazem à baila a questão da gestão da dívida pública, que tem um serviço de juros muito alto para os padrões internacionais, sendo superiores aos praticados em outros países em situações semelhantes ao Brasil. Por se tratar da segunda maior despesa na composição da dívida pública, a obtenção de um ajuste fiscal sustentável passa por rever a institucionalidade da gestão da dívida pública, onde o elevado custo do serviço de juros obriga o governo a trabalhar com metas de superávit primário robusto, em detrimento dos gastos correntes e de capital.

Para Oreiro (2018), a relação Dívida Pública/Produto Interno Bruto (PIB) alcançou patamares insustentáveis ao atingir o percentual de 68,82% em junho de

2018, acumulado nos doze meses anteriores. Para o autor, tal situação requer a implementação de um ajuste fiscal de emergência que reverta o aumento expressivo do déficit nominal do setor público, o qual cresceu mais 7%, quando comparado o apurado nos doze meses anteriores a junho de 2014, que era de 3,3%, com o dos 12 meses que antecedem janeiro de 2016, quando atingiu 10,72% do PIB. Esses dados revelam que apesar da queda constatada no ano seguinte, ainda se manteve em 7,5% do PIB no primeiro semestre de 2018.

De acordo com Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008, p. 70), “[...] *a dívida pública é considerada insustentável quando, projetada para o futuro, não se vislumbra condições favoráveis para que sua trajetória seja mantida pelo governo.*” Essa situação requer mudança de rumos na administração da dívida, sob pena de estrangulamento das contas públicas.

Assim, Oreiro (2018) sugere como medida de emergência para o ajuste fiscal, o retorno da CPMF em caráter temporário, bem como a redução dos gastos tributários (isenções fiscais), que, se implementadas, segundo o autor, poderiam gerar um incremento na receita de 2,6% a 2,8% do PIB, eliminando, desta feita, o déficit primário das contas públicas.

O equilíbrio fiscal requer um planejamento das ações do governo de curto, médio e longo prazos, materializadas no processo orçamentário por meio do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), observadas as características e funções de cada um desses instrumentos.

Conforme concluído por Sodré (2002), a relevância da LRF para o equilíbrio fiscal do governo é indiscutível, porém, ela por si só não é suficiente, pois esse equilíbrio é resultado da combinação de inúmeros fatores que envolvem a economia como um todo, – em especial, a taxa de juros e o crescimento econômico que têm grande preponderância no equilíbrio fiscal –, não bastando limitar os gastos às receitas.

Em estudo realizado sobre a contribuição da Lei de Responsabilidade Fiscal para a gestão pública, Martins e Marques (2013, p. 153) registram que a citada lei preconiza uma gestão fiscal por meio da ação planejada e transparente. Seu objetivo é prevenir riscos e corrigir desvios que possam comprometer o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas relacionadas às receitas e

despesas, e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita e geração de despesas.

De acordo com Buchanan e Wagner (1997, apud Gobetti, 2010), a persistência dos déficits públicos mesmo em momentos de paz e prosperidade, contrariando a teoria clássica, são explicados pela escola de public choice. Esta aduz que pelo fato de os cidadãos não disporem de informações completas, não compreendem as restrições orçamentárias do governo, havendo por parte do eleitor-cidadão uma superestimação dos benefícios dos gastos correntes e a subestimação dos custos futuros com o aumento da tributação.

Segundo afirmado por Pardini (1998), enquanto a política de administração da dívida pública tiver como prioridade a geração de superávit financeiro para saldar os encargos dos financiamentos contraídos, o déficit financeiro estará diretamente ligado ao processo orçamentário, fazendo-se necessária a redução de gastos e fixação de regras de compensação para um ajuste fiscal efetivo.

Para Borba e Torres (2018), uma restrição da despesa mediante seu enquadramento a um nível de crescimento menor que o do PIB permite a diminuição da taxa de juros real, e, por consequência, a redução da dívida pública, com forte estímulo ao investimento privado. Registrando que, um ajuste fiscal com base em corte de despesas poderá ter resultados expansionistas, caso os cortes ocorram nos gastos de custeio do governo, que são menos eficientes, e resultar em um trade-off com o investimento privado, com efeito multiplicador da renda corrente e futura, gerando um círculo virtuoso.

Como visto, o déficit do setor público é decorrente de uma combinação de fatores estruturais e institucionais que requerem mudanças nas políticas fiscal, monetária e tributária.

1.3.1. Instrumentos de Transparência da Gestão Fiscal

Por meio do art. 48 da LRF são estabelecidos os instrumentos de transparência da gestão fiscal, os quais serão publicados em Diário Oficial do ente, e será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso irrestrito.

De acordo com Martins e Marques (2013), os instrumentos de transparência da gestão fiscal podem ser classificados em dois grupos: (i) os instrumentos de planejamento, compreendidos pelo Plano Plurianual (PPA), a Lei das Diretrizes

Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA); e (ii) instrumentos de controle e fiscalização, representados pelas Prestações de Contas e respectivos pareceres prévios, pelo Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e pelo Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

O fato de a LRF tornar obrigatória a divulgação das despesas e receitas por meio do RGF, seja via publicação em diário oficial, de audiências públicas ou em sítio de fácil acesso à sociedade, é extremamente salutar ao princípio da transparência. Todavia, mais importante que conhecer os números que estão no RGF, é saber se eles foram publicados corretamente, na íntegra, e, sobretudo, se as informações sobre a gestão fiscal estão disponíveis de forma inteligível ao cidadão comum (ARAÚJO; LOUREIRO, 2005).

1.3.1.1. O Plano Plurianual – PPA

O PPA, instituído pelo art. 165, inciso I da Constituição Federal de 1988, é estabelecido para o período de quatro anos, não coincidentes com o mandato eletivo, com vigência a partir do segundo ano de governo até o primeiro ano da gestão seguinte, de forma a garantir a continuidade das ações de médio prazo ali contempladas.

Segundo Pereira (2003), esse instrumento de planejamento estratégico das ações governamentais define as diretrizes, objetivos e metas do ente, para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para os programas de duração continuada, objetivando, assim, a alocação dos recursos públicos de modo eficiente e racional para o alcance do desenvolvimento do País.

Os instrumentos de planejamento, PPA, LDO e LOA, estão interligados, primeiramente pela função de cada um, e, ainda, por força do disposto nos artigos 16 e 17 da LRF, que estabelece que a criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que acarrete aumento de despesas de caráter continuado devem estar compatíveis com o PPA e com a LOA.

1.3.1.2. A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

Consoante o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal de 1988, a LDO tem como função básica estabelecer as diretrizes orçamentárias para o

exercício financeiro seguinte e de definir as prioridades e metas da administração federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da LOA, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Além das incumbências atribuídas à LDO por força da Constituição Federal, a LRF reforçou suas competências visando o equilíbrio financeiro entre receitas e despesas, ao estabelecer que essa disporá sobre reserva de contingência, atualização monetária da dívida mobiliária refinanciada, programação financeira, cronograma de execução mensal de desembolso, bem como sobre os Anexos de Metas Fiscais de Riscos Fiscais (Pereira, 2003, p. 153).

1.3.1.3. A Lei Orçamentária Anual – LOA

Consoante a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Orçamentária Anual será elaborada de forma compatível com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, dando consecução ao processo de planejamento orçamentário, sem prejuízo dos demonstrativos previstos na Lei nº 4.320, de 1964, que estabelece as normas técnicas de elaboração e execução do orçamento.

Pereira (2003, p. 155) conclui que, no contexto do planejamento governamental, os orçamentos fiscal e de investimento deverão ser alocados segundo os planos e programas nacionais, regionais e setoriais, objetivando a redução das desigualdades regionais.

1.3.1.4. Relatório Resumido da Execução Orçamentária

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO está previsto no §3º do art. 165 da Constituição Federal e, também, nos artigos 52 e 53 da LRF, devendo ser publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, contendo o balanço orçamentário e o demonstrativo de execução das receitas e das despesas.

Conforme resumido por Abraham (2017, p. 260), ao atender ao princípio da transparência fiscal, o RREO permite que a sociedade acompanhe e analise o

desempenho da execução orçamentária, por meio dos diversos órgãos de controle. Nesse mesmo sentido, cumpre o espírito da LRF, ao orientar sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, a limitação de empenho e movimentação financeira, a não geração de despesas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, os critérios para criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que implique em aumento de despesa.

Para Abraham (2017), o RREO norteia as ações do titular do Poder ou órgão no que se refere à gestão dos recursos e patrimônio públicos, com vistas ao cumprimento de metas de resultado primário ou nominal, sobre a instituição e arrecadação dos tributos de sua competência, bem como sobre operações de crédito, disponibilidades de caixa e restos a pagar. Desse modo, constitui-se em um instrumento imprescindível no acompanhamento das atividades financeiras e de gestão do Estado.

1.3.1.5. Relatório de Gestão Fiscal

O Relatório de Gestão Fiscal – RGF, respaldado no art. 54 da Lei de Responsabilidade Fiscal, deverá ser emitido pelos titulares dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e pelo titular do Ministério Público, de cada ente federado, para publicação quadrimestral, até trinta dias após o encerramento do respectivo período a que corresponder.

O RGF contemplará as informações relativas ao comparativo com os limites estabelecidos para despesa com pessoal (ativos, inativos e pensionistas), dívidas consolidada e mobiliária, e concessão de garantias, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, bem como indicação de medidas corretivas, quando houver infringido qualquer dos limites fixados.

No último quadrimestre, o RGF deverá apresentar também o montante das disponibilidades de caixa em 31 de dezembro, e da inscrição em Restos a Pagar, das despesas liquidadas, empenhadas e não liquidadas, e das não inscritas por falta de disponibilidade de caixa.

1.3.2. Das Infrações à LRF e suas Penalidades

Abraham (2017, p. 65) registra que para dar maior efetividade às regras contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, esta cuidou de caracterizar as infrações e respectivas sanções institucionais e pessoais. Tais sanções vão desde a suspensão de repasses, aplicação de multas, perda de mandato, até a detenção pelo período de três meses a quatro anos, conforme estabelecido na Lei dos Crimes Fiscais – Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000.

As *sanções institucionais* têm natureza financeira e alcançam o próprio ente, órgão ou poder que descumprir as regras da LRF, que ficam impedidos de: (i) receber transferências voluntárias (exceto as destinadas à saúde, à assistência social e à educação); (ii) contratar operações de créditos; e (iii) obter garantias, conforme resumido por Abraham (2017, p. 65).

Já as *sanções pessoais* são classificadas por Abraham (2017, p. 68), como aquelas aplicadas diretamente à pessoa do agente público que violar a legislação fiscal, as quais são de natureza (i) *política*, que resultam na suspensão dos direitos políticos e na perda de cargo eletivo; (ii) *administrativa*, que consiste na proibição de contratar com o poder público; (iii) *civil*, culminando no pagamento de multas e restituições ao erário; e (iv) *criminal*, que podem ensejar na restrição de liberdade.

Conforme ressaltado por Abraham (2017, p.70) a Lei de Responsabilidade Fiscal não cria nenhuma espécie de sanção pessoal, nem tipifica as infrações e respectivas penalidades, mas tão somente, estabelece as condutas tidas como regulares, lícitas e elegíveis do agente público, e remete às leis pertinentes à apuração das irregularidades e ilicitudes, na forma do que dispõe o art. 73, da LRF.

As sanções e penalidades impostas pela LRF em conjunto com a Lei de Crimes Fiscais formam um grande inibidor às ações eleitoreiras de alguns gestores na utilização dos recursos públicos para atender interesses das categorias de servidores em troca de apoio político. A previsão de punição configura o grande diferencial da LRF em relação às demais leis que impuseram limites de gastos com pessoal.

2 FINANÇAS PÚBLICAS E GESTÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL

2.1. Conceitos Básicos de Finanças Públicas

Segundo apresentado por Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008), sob a ótica das finanças públicas, é justificável a intervenção do Estado na economia, quando sua ação tiver por objetivo a correção de imperfeições do mercado que impeçam a sociedade de alcançar a condição de bem-estar. Tais imperfeições se manifestam, por exemplo, quando há necessidade de existência de bens públicos, falhas de competição, existência de externalidades, ou insuficiência de renda, desabastecimento, desemprego e desigualdade social.

Essas imperfeições de mercado são brevemente resumidas com base no entendimento de Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008), conforme a seguir:

Bens públicos: são aqueles bens de uso coletivo, cujo consumo é indivisível e não-excludente para seus usuários, ainda que uns se beneficiem mais que outros, isso não reduz a disponibilidade para ninguém, nem tira o direito de usufruí-lo. Por exemplo, praças, avenidas e defesa nacional.

Falhas de competição: são situações que inviabilizam ou dificultam a competição do mercado, seja pelo elevado valor de investimento, seja pela escala de produção necessária, o que propicia a existência de monopólios naturais, por exemplo, o fornecimento de água, esgoto e energia elétrica. Nesses casos o Estado pode intervir fornecendo diretamente o serviço ou regulando a atividade para que não haja abuso de preços.

Externalidades: são os efeitos decorrentes de ações ou decisões tomadas por um agente, que afetam direta ou indiretamente outro agente que não participou nem tem controle sobre o processo. Essas externalidades podem ser positivas – quando aumentam o bem-estar; ou negativas – quando reduzem o bem-estar. A ação do Estado deve ser para minimizar os efeitos negativos e potencializar ou manter os efeitos positivos para os agentes afetados.

Insuficiência de renda, desabastecimento, desemprego e desigualdade social: são situações extremas em que o mercado atuando livremente não consegue corrigir esses desajustes, fazendo-se necessária a ação do Estado para eliminar os fatores que inibem o desenvolvimento econômico sustentável.

Segundo Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008) a intervenção do Estado na economia é imperfeita, e por isso, tem consequências danosas, como a ampliação dos gastos públicos - que podem se desdobrar em endividamento, inflação ou elevação da carga tributária; a captura do Estado por alguns setores mais influentes em detrimento de outros com menos força política; a ineficiência e baixo dinamismo do Estado ao atuar na produção de bens e serviços.

Considerando que a intervenção do Estado na economia traz resultados indesejados, Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008) sugerem o aperfeiçoamento dos mecanismos de intervenção estatal por meio de privatizações, do exercício do poder regulatório e de incentivos à participação democrática da sociedade na formulação e na execução das políticas públicas.

Para Salto e Almeida (2016, p. 15-25) o país dispõe de três meios, não-excludentes, para financiar suas políticas públicas, que são: a tributação, a dívida e/ou emissão de moeda. Cada uma dessas três medidas tem consequências indesejadas para o erário e/ou para a eficiência da economia. Conforme apresentado pelos autores, a tributação gera o chamado *peso morto* na economia, pois para cada real a mais retirado da sociedade, gera menos renda e menos riqueza, uma vez que reduz o consumo, a renda ou a produção.

Outro meio de financiamento das políticas públicas para Salto e Almeida (2016) é a dívida - tão importante quanto a tributação - que ocorre quando há déficit de receitas para honrar as despesas, fazendo com que o governo recorra a empréstimos junto ao mercado para cobrir o saldo negativo de suas contas. Esses empréstimos consistem na emissão de papéis ou título do governo em favor dos agentes privados.

A emissão de moeda é tida como a medida mais maléfica para a sociedade, no entendimento de Salto e Almeida (2016), pois, em que pese proporcionar um equilíbrio momentâneo, gera a inflação, prejudicando diretamente a camada menos favorecida da população.

Assim, Salto e Almeida (2016) entendem que a responsabilidade fiscal é a chave para o Brasil voltar a crescer, e apresentam como terceira medida para o equilíbrio fiscal, manter a dívida pública sob controle por meio da combinação das variáveis taxa real de juros, tamanho da dívida em relação ao PIB, e esforço primário produzido pelo setor público, que pode ser representada pela seguinte fórmula:

$$V = -p + (j - a) * d; \text{ onde}$$

V = variável da dívida; p = esforço primário do setor público; j = taxa real de juros; a = crescimento do PIB real; d = tamanho da dívida em pontos percentuais do PIB. Assim, quando $v=0$ significa que a trajetória da dívida é sustentável.

Salto e Almeida (2016) ressaltam que quando o governo gasta mais do que arrecada, incorrendo em déficit público, ele pode se valer de suas próprias receitas (fontes primárias) para saldar esses gastos, ou pode fazê-lo por meio de outras fontes de receita, gerando a necessidade de financiamento ou endividamento do setor público. Assim, a geração de resultado primário positivo é fundamental para a manutenção da dívida pública em níveis sustentáveis, de modo que possa ser paga sem a necessidade de recursos oriundos de financiamento.

Segundo Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008, p. 72), “*Resultado Primário indica se os níveis de gastos são compatíveis com a arrecadação, ou seja, se as receitas não-financeiras são capazes de suportar as despesas não-financeiras.*”. Assim, quando:

- A receita não-financeira for maior que a despesa não-financeira, temos um *superávit primário*;
- A receita não-financeira for menor que a despesa não-financeira, temos um *déficit primário*; e
- A receita não-financeira for igual a despesa não-financeira, temos um *resultado nulo*.

De acordo com Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008), receitas e despesas não financeiras são aquelas que não envolvem juros, correções e amortizações de empréstimos ou dívidas do passado. Ainda, no contexto das finanças públicas há o superávit e o déficit *operacional* e o *nominal*, que são desdobramentos do superávit ou déficit primário. Déficit ou superávit são iguais ao resultado primário mais as despesas com o pagamento de juros reais (juros nominais, descontada a inflação). O superávit e o déficit nominal são iguais ao saldo operacional mais a correção monetária e cambial.

Em meio a um cenário de endividamento crescente em todos os níveis de governo, foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal, como um instrumento de controle fiscal do setor público por todas as imposições ali contidas e que são de abrangência nacional e intertemporal.

2.2. Despesas de Pessoal Segundo a LRF

Abraham (2017, p. 48) registra que, de acordo com o artigo 18 da LRF, as despesas de pessoal compreendem 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. No cômputo das despesas de pessoal são consideradas quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Conforme prevê o §1º do citado art. 18, as despesas relativas a contratos com terceirização de mão-de-obra para substituição de servidores e empregados públicos serão computados como “outras despesas de pessoal”. Todavia, consoante ressaltado por Abraham (2017) esta imposição é aplicada única e exclusivamente, aos contratos de terceirização para substituição de servidores ou empregados integrantes das carreiras fins, não se aplicando à atividade meio.

2.3. Receita Corrente Líquida – RCL

A Receita Corrente Líquida (RCL) é utilizada como base de cálculo dos indicadores e limites estabelecidos na LRF, como: despesa de pessoal, endividamento do ente, comprometimento com amortização, juros e demais encargos da dívida consolidada, com operações de crédito, dentre outros, os quais subsidiam a tomada de decisão dos gestores na administração das finanças públicas.

De acordo com o art. 2º, inciso IV da LRF, a Receita Corrente Líquida compreende todas as receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União: os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea “a” dos incisos I e II do art. 195, e no art. 239 da CF;

b) nos Estados: as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; e

c) na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios: a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

Integram a base de cálculo da receita corrente líquida, os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (FUNDEB).

Excluem-se da receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas com pessoal, consoante previsto no inciso V do § 1º do art. 19 da LRF.

Para fins de apuração da RCL, somam-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades. Entende-se por duplicidade as operações realizadas entre entidades integrantes do mesmo orçamento fiscal e da seguridade social.

2.4. Índice de Comprometimento da Receita Corrente Líquida com as Despesas de Pessoal

Para fins de apuração dos limites com despesas de pessoal, são considerados os gastos ocorridos no período de doze meses, incluindo o mês de apuração e os onze meses antecedentes, excluindo-se as despesas relativas a indenização por demissão de servidores e empregados; a incentivos a planos de demissão voluntária; a convocação extraordinária do Congresso Nacional; decorrentes de decisão judicial da competência de período anterior ao período de apuração – doze meses; com inativos, custeadas por recursos de fundo específico.

Consoante Nascimento e Debus (2002), há uma divergência quanto às despesas com contratos de mão-de-obra terceirizada, onde alguns autores entendem que somente devem ser computadas para fins de apuração dos limites de gastos, aquelas despesas decorrentes de contratação de terceirizados em substituição a servidores, e, por essa razão, sugerem que a discussão seja dirimida no âmbito do Tribunal de Contas do Estado.

Sobre o assunto, o Tribunal de Contas do Distrito Federal, por meio da Decisão nº 2498/2004, estabeleceu os parâmetros para enquadramento das despesas relativas a terceirização de mão-de-obra, segundo a qual, resumidamente, não considera substituição de servidores e empregados, os contratos de terceirização relativos à execução indireta de atividades que, simultaneamente, sejam acessórias à área de competência do órgão, não sejam inerentes às categorias funcionais previstas no plano de cargos do órgão e não caracterizem relação direta de emprego. Tais despesas devem ser contabilizadas nas rubricas específicas destinadas ao registro de serviços de terceiros.

2.4.1. Variáveis que Afetam as Despesas de Pessoal

As despesas de pessoal no serviço público têm uma dinâmica e rigidez peculiares em face dos direitos e vantagens atinentes a esse segmento, assegurados por força da Constituição Federal, dos Estatutos e Regimes Jurídicos e dos Planos de Cargos, Carreiras e Salários. Assim, essas despesas são majoradas, especialmente, por meio de três variáveis a saber: crescimento vegetativo, admissão de pessoal e reajustes salariais, as quais são explicadas a seguir.

2.4.1.1. Admissão de Pessoal

A variável admissão de pessoal é uma das principais impulsionadoras do aumento das despesas de pessoal na administração pública, o que requer um planejamento responsável da recomposição da força de trabalho, especialmente das áreas de saúde, segurança e educação, onde se concentra o maior montante das despesas de pessoal e que têm demandas constantes de novos servidores.

Sobre esse quesito, a LRF estabelece em seu art. 16, que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, bem como de declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual, e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Tais exigências contribuem para uma gestão fiscal responsável e equilibrada, pautada no planejamento das ações de governo. Assim, a administração pública precisa se valer de processos de admissão de pessoal bem planejados qualitativa e quantitativamente, devendo analisar as possibilidades de terceirização de atividades, absorção de tecnologia, de forma a otimizar os gastos em curto, médio e longo prazos, com ganhos de eficiência.

É condição indispensável para a eficiência da administração pública, dispor de uma estrutura de pessoal qualificada, responsável e comprometida com os resultados e com a melhoria do bem-estar da população. E, como bem colocado por Pascarelli Filho (2011, p. 47), todos os poderes do Estado devem observar ao princípio da eficiência em suas ações, conforme previsto no art. 37 da Constituição Federal.

O presente estudo não avaliará as admissões de pessoal sob a ótica da eficiência, mas, tão somente, sob o aspecto de seu impacto financeiro sobre as despesas de pessoal.

2.4.1.2. Reajustes Salariais

A Constituição Federal estabelece em seu art. 37, inciso X, que *“a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices”*.

Entretanto, desde que se permitiu a concessão de benefícios e gratificações específicos por carreiras ou categorias, as melhorias salariais têm sido concedidas por meio da figura intitulada “reestruturação de carreira”, como um mecanismo para se corrigir inadequações salariais. Além disso, é um modo de o Estado otimizar os impactos decorrentes, uma vez que os recursos disponíveis são alocados conforme a necessidade de cada categoria ou carreira. O que, na prática, deixa-se de reajustar parcelas de caráter individual, as quais se sujeitam exclusivamente aos reajustes gerais previstos na Constituição Federal.

Assim, para o presente estudo, será considerada como reajuste salarial, toda e qualquer melhoria de vencimentos, que configure criação ou elevação de percentual de gratificações ou criação de parcelas remuneratórias.

2.4.1.3. Crescimento Vegetativo

Em face das características dos planos de carreira no serviço público, as despesas de pessoal apresentam um crescimento natural, conhecido como “crescimento vegetativo”, que independe da autorização de novos reajustes salariais.

O chamado *crescimento vegetativo* é oriundo de legislação aprovada outrora e cuja majoração se dá automaticamente, conforme vão sendo preenchidos alguns requisitos que se dá ao longo da carreira, como as progressões, promoções, gratificações por condições ou local de trabalho, adicionais de tempo de serviço, adicional de qualificação, dentre outros.

Segundo Nascimento e Debus (2002), o crescimento vegetativo decorre das vantagens pecuniárias às quais os servidores públicos fazem jus a cada ano, que podem majorar as despesas de pessoal em até 3% ao ano, de acordo com os critérios dos planos de carreiras no Estado, sem que sejam editados novos normativos de concessão e sem que passe por um processo de autorização da despesa, haja vista que, em tese, não se trata de uma despesa nova nos termos da LRF. Tal situação demanda um esforço fiscal adicional das unidades federadas para a contenção dos gastos com a folha de pagamentos.

O crescimento vegetativo da folha salarial também é abordado por Leite e Freitas (2018), ao analisarem a evolução das despesas de pessoal da União no período de 2013 a 2016, onde constataram que, mesmo na ausência de reajustes salariais, as despesas têm aumento representativo devido às promoções e nomeações de cargos em comissão e outras despesas variáveis.

Conforme assentado por Santos (2017, p. 12-13), as administrações públicas estaduais estão na fronteira que as leva até necessárias transformações em sua composição e remuneração de seus quadros ativos. Isso porque o processo observado na década passada – em que a taxa de crescimento dos gastos com pessoal superava as taxas de crescimento das receitas públicas e da economia – trata-se de algo insustentável, de modo que as finanças públicas sofrerão mudanças futuramente.

3. MÉTODOS E PROCEDIMENTOS

A presente pesquisa tem por objetivo analisar o impacto das variáveis determinantes do crescimento das despesas de pessoal do Governo do Distrito Federal, no período de 2011 a 2018, a partir da observação das variáveis *crescimento vegetativo, reajuste salarial e admissão de pessoal* e seus reflexos no índice de comprometimento da Receita Corrente Líquido em cada exercício. Para consecução dos objetivos propostos, serão utilizados dados qualitativos e quantitativos para verificação das hipóteses, e analisados com base em estatística descritiva.

3.1. Tipo de Pesquisa

De acordo com Gil (2019), as pesquisas se referem aos mais diversos objetos e perseguem objetivos diferentes, e, dessa forma, podem ser classificadas de diversas maneiras, segundo a área de conhecimento, a finalidade, o nível de explicação e dos métodos adotados. Quanto à finalidade a presente pesquisa destina-se à ampliação do conhecimento, enquadrando-se como *pesquisa básica pura* (GIL, 2019).

Esta pesquisa é classificada, também, como exploratória e explicativa, pois conforme assentado por Gil (2019), as pesquisas descritivas e exploratórias são, quase sempre, etapa prévia indispensável para que se possa obter explicações científicas. Para Gil (2019) as pesquisas exploratória e explicativa podem ser assim descritas:

As pesquisas exploratórias têm como propósito proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses.

As pesquisas explicativas têm como propósito identificar fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência de fenômenos. Estas pesquisas são as que mais aprofundam o conhecimento da realidade, pois têm como finalidade explicar a razão, o porquê das coisas.

Quanto ao delineamento, esta pesquisa classifica-se como *bibliográfica*, uma vez que são utilizados livros, revistas, dissertações, artigos científicos, jornais e anais de eventos científicos; e *documental*, pois são consultados documentos diversos produzidos pelos órgãos do governo, como planilhas, exposições de

motivos, projetos de lei, informações constantes do sítio eletrônico da Secretaria de Estado de Economia, do Tribunal de Contas do Distrito Federal e da Câmara Legislativa do Distrito Federal⁴.

3.2. Coleta e Tratamento dos Dados

Os dados e informações abrangidos neste estudo foram levantados por meio de consulta nos sítios oficiais do Governo do Distrito Federal, da Câmara Legislativa e do Tribunal Contas do Distrito Federal, conforme subitens a seguir, onde é detalhada a sistemática de coleta adotada para cada variável.

Para o presente estudo foram realizadas consultas a artigos científicos, dissertações e publicações em revistas especializadas em assuntos econômicos, jornais e blogs relacionados ao tema, em sites de universidades, no Portal de Periódicos CAPES/MEC, e, ainda, no Google Acadêmico, para fins de enriquecimento do debate.

Os dados quantitativos foram analisados com base em estatística descritiva, de modo a acompanhar sua evolução ao longo do período estudado. Com esse propósito, os dados foram analisados com o auxílio do programa Microsoft Excel para fins de cálculos em geral e elaboração de gráficos.

3.3. Dos Dados Relativos a Admissão de Pessoal

A variável *admissão de pessoal* compreende as nomeações realizadas para provimento de cargos e empregos públicos de caráter efetivo ou permanente, que deve figurar entre as despesas autorizadas a sofrer acréscimo, previstas no Anexo IV da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Para fins do cálculo do impacto gerado nas despesas de pessoal, advindo da admissão de concursados, foram levantadas as informações relativas ao quantitativo e ao custo estimado pelo órgão central de gestão de pessoal. Para tanto, foram identificados os dados para as áreas de saúde, educação e demais

⁴Para Costa & Costa (2015, p. 36), uma pesquisa documental “é aquela realizada em documentos oficiais, ou seja, em atas, regulamentos, memorandos, balancetes, cd-rom, internet (quando o site for oficial), etc.”. A pesquisa bibliográfica é conceituada por Costa & Costa (2015, p. 36): “é aquela realizada em livros, revistas, jornais, etc. Ela é básica para qualquer tipo de pesquisa, mas também pode esgotar-se em si mesma.”.

áreas, no período de 2011 a 2018, cujos valores e quantitativos foram coletados junto à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal. Cabendo registrar que não foram disponibilizados os dados relativos ao ano de 2014.

Para obtenção do impacto desta variável sobre as despesas de pessoal, foi utilizada a *estatística descritiva simples*, que consiste na razão entre o montante gasto com admissão de pessoal e a despesa total de pessoal do ano anterior, conforme descrito a seguir:

$$\Delta \text{Adm}_n = \text{VAdm}_n / \text{DP}_{n-1}$$

Onde: ΔAdm_n = Variação das admissões no ano;

VAdm_n = Valor das admissões no ano;

DP_{n-1} = Despesa de Pessoal total no ano anterior.

3.4. Dos Dados Relativos a Reajuste Salarial

Os dados e informações que constituem a variável *reajuste salarial* foram coletados no portal da Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF, a partir dos valores contidos nas Exposições de Motivos que acompanham os Projetos de Lei que deram origem às leis de reajuste das Carreiras. Para chegar a essa informação, foi consultado o sítio da Secretaria de Estado de Economia, parte relativa à Gestão de Pessoas, onde constam as tabelas de remuneração vigentes e respectivo dispositivo legal que as aprovou.

Após identificação dos diplomas legais que aprovaram as tabelas de vencimentos das carreiras, fez-se o caminho inverso, consultando o sítio da Câmara Legislativa, na aba de consulta “*Leis distritais – Processo Legislativo – Norma Jurídica – Ficha Técnica*”, onde foi encontrada toda a documentação encaminhada pelo Poder Executivo ao propor a norma. Os valores de impacto por carreira, referentes ao ano em que a medida entraria em vigor e aos dois anos subsequentes, dispostos nos anexos das exposições de motivos, foram compilados em planilha Excel, tendo como resultado o impacto anual dos reajustes concedidos no período abrangido no presente estudo.

Para demonstrar o impacto dessa variável na despesa total com pessoal foi aplicada a seguinte equação: valor total dos reajustes salariais no ano de vigência, dividido pelo montante das despesas de pessoal do ano anterior. Dessa forma, têm-

se o impacto dos reajustes nas despesas do ano seguinte, conforme fórmula a seguir:

$$\Delta\text{Reaj}_n = \text{VReaj}_n / \text{DP}_{n-1}$$

Onde: ΔReaj_n = Variação das Despesas de Pessoal no ano, decorrente de reajustes salariais;

VReaj_n = Valor dos reajustes salariais concedidos no ano;

DP_{n-1} = Despesa total de pessoal no ano anterior.

3.5. Dos Dados Referentes ao Crescimento Vegetativo

Para fins de cálculo do *crescimento vegetativo* da folha de pagamento, foram consideradas as variações decorrentes das parcelas ou eventos que implicam em majoração dos valores pagos independentemente de aprovação de nova lei, haja vista que o direito à parcela já consta de lei específica da carreira ou do Regime Jurídico Únicos dos Servidores, conforme explicitadas a seguir:

Quadro 1 - Parcelas remuneratórias consideradas no crescimento vegetativo

PARCELA	DESCRIÇÃO/FINALIDADE
Adicional por tempo de serviço	Corresponde a 1% do vencimento básico, a cada ano de efetivo exercício
Gratificação de titulação	Parcela remuneratória vinculada à apresentação de diploma de doutorado, mestrado e graduação e certificados de pós-graduação <i>lato sensu</i> e de ensino médio, desde que não tenha sido requisito para ingresso no cargo.
Adicional de insalubridade ou periculosidade	Parcelas devidas ao servidor que trabalha com habitualidade em locais insalubres ou em contato permanente com substâncias tóxicas, radioativas ou com risco de vida
Adicional de qualificação	Retribuição pecuniária decorrente da apresentação de certificados de conclusão de cursos de capacitação e de desenvolvimento que guardem pertinência com as atribuições do cargo ocupado ou com as competências regimentais da unidade de lotação e exercício do servidor.
Ampliação de carga horária	Refere-se à ampliação de jornada de trabalho com a respectiva proporcionalidade de remuneração.
Gratificação de movimentação	Específica dos servidores integrantes de carreiras da área de saúde, e é devida quando o servidor tem lotação em cidade distinta da sua residência.

Progressão e promoção funcionais	Consistem na mudança de referência salarial a cada doze meses de efetivo exercício, ou à mudança de classe que se dá com base em avaliação de mérito e tempo de serviço. Em ambas as situações o servidor é alçado a uma referência salarial superior.
Gratificações por atividades específicas (zona rural, alfabetização, e etc.)	Gratificações concedidas em função da lotação do servidor ou da condição/tipo de atividade desempenhada.
Hora-extra, Trabalho em Período Definido ou Serviço Voluntário	Parcela paga em função da realização de serviço em caráter adicional à jornada regular do cargo.
Cargos em comissão e funções de confiança	Referente à nomeação para cargos em comissão ou funções de confiança, já existentes na estrutura organizacional.

Fonte: Elaborado pela autora. Dados extraídos das legislações de carreira e dos relatórios de folha de pagamento.

No Distrito Federal é estimado um crescimento vegetativo que varia entre 1,84% e 3,00%, ao ano. Ou seja, ainda que não haja autorização de novo reajuste ou admissão de pessoal, as despesas têm um crescimento natural de até 3% em relação ao ano anterior. Para aferir o impacto da variável crescimento vegetativo, será utilizada a seguinte sistemática:

$$\Delta CV_n = DP_n - DP_{n-1} - VAdm_n - Vreaj_n;$$

Onde:

ΔCV_n = Impacto decorrente do crescimento vegetativo no ano;

DP_n = Despesa total de pessoal no ano;

DP_{n-1} = Despesa total de pessoal no ano anterior;

$VAdm_n$ = Valor das admissões de pessoal no ano;

$Vreaj_n$ = Valor dos reajustes concedidos no ano.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1. Contextualização do Distrito Federal

O Distrito Federal, como ente singular da federação brasileira, guarda particularidades que vão desde a composição de sua estrutura orgânica, suas responsabilidades para prover serviços públicos, e, ainda, no que tange às suas receitas e despesas, haja vista não se enquadrar como estado, tampouco como município. Essa peculiaridade do Distrito Federal tem reflexos favoráveis quando se trata da competência tributária, se comparado aos demais entes federativos, pois lhe são devidos tanto os tributos estaduais como os municipais; mas também traz encargos que são de incumbência de ambas as esferas, especialmente os serviços públicos de saúde, segurança e educação, conforme ressaltado por Souza (2011).

Outra singularidade do Distrito Federal refere-se ao fato de não ter sob sua administração o Poder Judiciário e o Ministério Público, os quais são organizados e mantidos pela União. E, ainda, as áreas de saúde e educação, que são subsidiadas, e a de segurança pública que é integralmente custeada com recursos federais, provenientes do Fundo Constitucional do Distrito Federal.

Em face dessas prerrogativas, há quem considere o Distrito Federal uma unidade federativa privilegiada pelo aporte financeiro recebido da União. Não se pretende debater se o ente é ou não privilegiado – uma vez que, para tanto, teríamos que analisar a relação entre custos e benefícios advindos da condição única de abrigar a estrutura administrativa do Governo Federal e de sediar a capital do país. Fato é que essa situação ímpar rendeu ao Distrito Federal a classificação de “entidade heteróclita”, no contexto do debate a respeito das restrições impostas pela LRF aos gastos de pessoal no GDF, no bojo da ADI 3.756-1/DF, quando o Supremo Tribunal Federal definiu que, para esse fim, o DF se equiparava aos estados.

Certo é que as peculiaridades do Distrito Federal, seja de estrutura organizacional, seja de gestão fiscal, dificultam sua comparação com outros entes federativos. Na busca por uma métrica que melhor atendesse aos princípios da unidade ou da totalidade e da transparência orçamentárias, previstos na LRF, alguns estudos abordam essa questão.

Em recente estudo realizado por Barros Filho, Silva e Fiche (2019), ao analisar o impacto do Fundo Constitucional do Distrito Federal na avaliação fiscal

do ente, segundo os indicadores previstos no RREO e no RGF, os autores ressaltam a natureza híbrida do Distrito Federal, o qual absorve competências atinentes a estados e municípios, no tocante às receitas (sejam provenientes de arrecadação própria ou de transferências) e às despesas (especialmente quando se trata dos serviços de saúde, segurança e educação).

Barros Filho, Silva e Fiche (2019) demonstram que se a execução do FCDF ocorresse no orçamento distrital, como preconizado na Lei Federal nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002, os resultados orçamentários e financeiros apurados por força da Lei de Responsabilidade Fiscal seriam sensivelmente afetados, com implicações positivas em alguns indicadores e negativas em outros. Ao final defendem que, a despeito de ser ou não favorável ao Distrito Federal, os recursos provenientes do FCDF deveriam integrar o orçamento local para todos os fins, em respeito aos princípios da totalidade e da transparência do orçamento, permitindo então, a correta avaliação fiscal do ente, tanto por parte do cidadão, quanto dos pesquisadores, e até do próprio gestor público.

A situação peculiar do Distrito Federal, sob o ponto de vista fiscal e das finanças públicas, também é ressaltada por Bertholini, Nocko e Rosa (2018). Ao reorganizar o gasto com pessoal, foi observado que há uma dissonância entre esse resultado frente aos relatos da LRF, devido ao dissenso sobre o que é considerado gasto com pessoal e seus abatimentos correlatos.

Em uma tentativa de analisar o Distrito Federal em contexto comparável aos demais entes, Bertholini, Nocko e Rosa (2018) estimaram o impacto fiscal caso os gastos com pessoal – hoje oriundos do FCDF – fossem pagos diretamente pelo governo do DF. Foi observado que os limites legais seriam facilmente ultrapassados, passando de 60% da Receita Corrente Líquida, estabelecidos pela LRF.

No entanto, Bertholini, Nocko e Rosa (2018) notaram que, apesar de ultrapassar o limite legal na comparação sugerida, há casos ainda mais críticos à frente do DF, em termos de tratamento privilegiado. Ainda, pontuam que, na busca de aprimoramento das ferramentas de gestão do gasto, não há uniformidade na categorização das contas ao longo do tempo, o que dificulta a comparação do gasto com pessoal, bem como do endividamento entre os estados, questões que obstaculizam uma boa gestão fiscal.

O Distrito Federal tem sua extensão territorial indivisível em municípios e acumula competências legislativas atinentes aos Estados e Municípios, conforme dispõe o art. 32, §1º, da Constituição Federal.⁵ Idealizado para sediar a capital federal do Brasil, conforme projetado pelo então presidente Juscelino Kubitschek, que transferiu a capital Nacional da cidade do Rio de Janeiro para o centro do país, dando origem à cidade de Brasília, que é, também, capital e sede do governo do Distrito Federal.

A estrutura administrativa do Distrito Federal é dividida em 33 regiões administrativas, cuja população saltou de 2.552.963 habitantes verificados no último censo realizado em 2010, para 3.015.268 habitantes em 2019, segundo estimativa do IBGE. O Distrito Federal apresenta índices econômicos relevantes para a economia nacional, com o maior PIB *per capita* do país em 2017, de R\$ 80.502,47, que corresponde a 2,5 o PIB *per capita* nacional, que foi de R\$ 31.702,25. Tais indicadores deram ao DF a 8ª posição entre as unidades da federação em termos de participação no PIB nacional, representando 3,7% do PIB total, segundo dados do IBGE.

Há outros indicadores relevantes para o Distrito Federal, como a expectativa de vida, onde ocupa a 3ª posição, ficando atrás de Santa Catarina e Espírito Santo; ainda, possui a maior taxa de alfabetização de pessoas com 15 anos ou mais de idade, entre os estados, com 97,4%; além disso, detém o melhor índice de desenvolvimento humano quando comparado ao demais estados, IDH de 0,850, considerado muito alto segundo a avaliação do PNUD Brasil.

Em que pese os indicadores acima, o DF tem a maior desigualdade de renda entre os estados brasileiros, com índice de GINI de 0,570, segundo dados PNAD de 2013, do IBGE. Esse índice teve uma leve redução em relação a 2012, que era de 0,572. Esses dados estão em consonância com os dados do PDAD 2018 Codeplan⁶, segundo o qual o rendimento *per capita* do Distrito Federal em 2018 foi de R\$ 2.461,47, com o menor rendimento *per capita* de R\$ 570,30 na região

⁵ Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

⁶ PDAD 2018 – Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílio, realizada pela Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central - CODEPLAN.

administrativa do SCIA (que inclui a cidade Estrutural) e o maior de R\$ 8.317,20 na região administrativa do Lago Sul.

O Distrito Federal foi criado com o objetivo de ser o centro administrativo dos Poderes, abrigando a capital do país, e como emergiu para esse fim, desde a sua origem, parte considerável de suas despesas são custeadas com recursos provenientes da União, especialmente a área de segurança (compreendida pelas polícias civil e militar e pelo corpo de bombeiros militar) que é integralmente mantida pela União, e as áreas de saúde e de educação que são subsidiadas, conforme preconiza o inciso XIV do Art. 21 da Constituição Federal⁷, regulamentado pela Lei nº 10.633, de 2002, que *“institui o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, para atender o disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal.”*

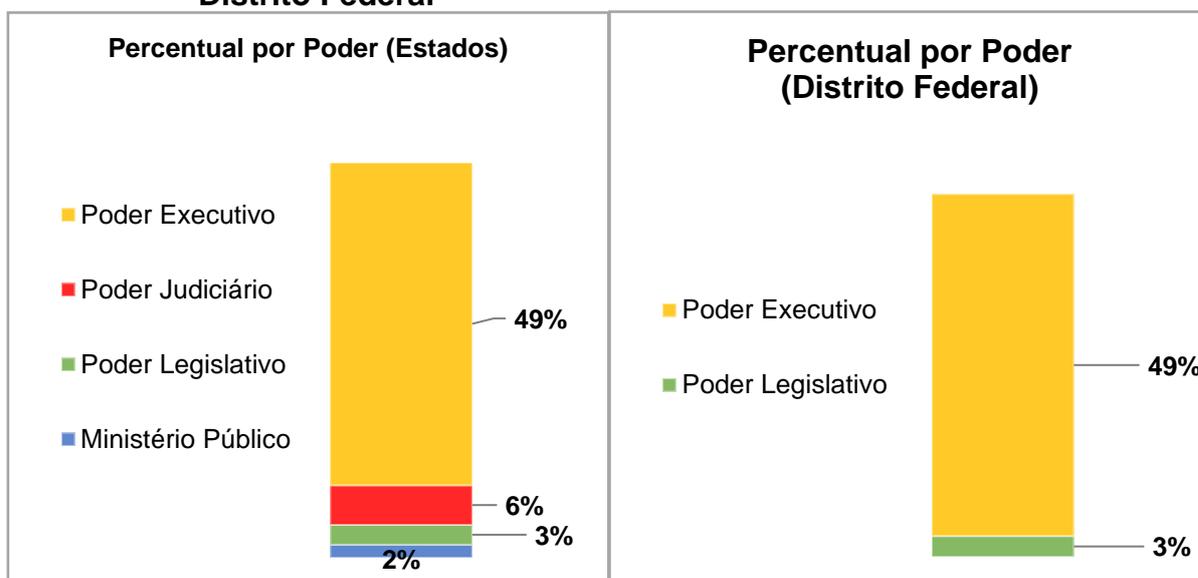
Essa singularidade do Distrito Federal tem reflexos na gestão fiscal, no que concerne aos limites estabelecidos para as despesas de pessoal, pois o DF está submetido ao limite de 60% de sua Receita Corrente Líquida, conforme aplicado aos estados. E, considerando que o Poder Judiciário e o Ministério Público locais integram a estrutura administrativa da União, o comprometimento da Receita Corrente Líquida do DF para custeio das despesas limita-se, de fato, a 52%, conforme Gráfico 1.

Segundo demonstrado no Gráfico 1, comparando com os estados, o Distrito Federal tem 8% de sua receita corrente líquida disponível para alocação em outras despesas, o que é salutar para a equilíbrio das contas públicas, haja vista que o ente também é responsável pela execução dos serviços que nas demais unidades subnacionais são de incumbência dos municípios.

⁷ “Art. 21 Compete à União:

.....
XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia penal, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio;” ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019, que incluiu a polícia penal](#))

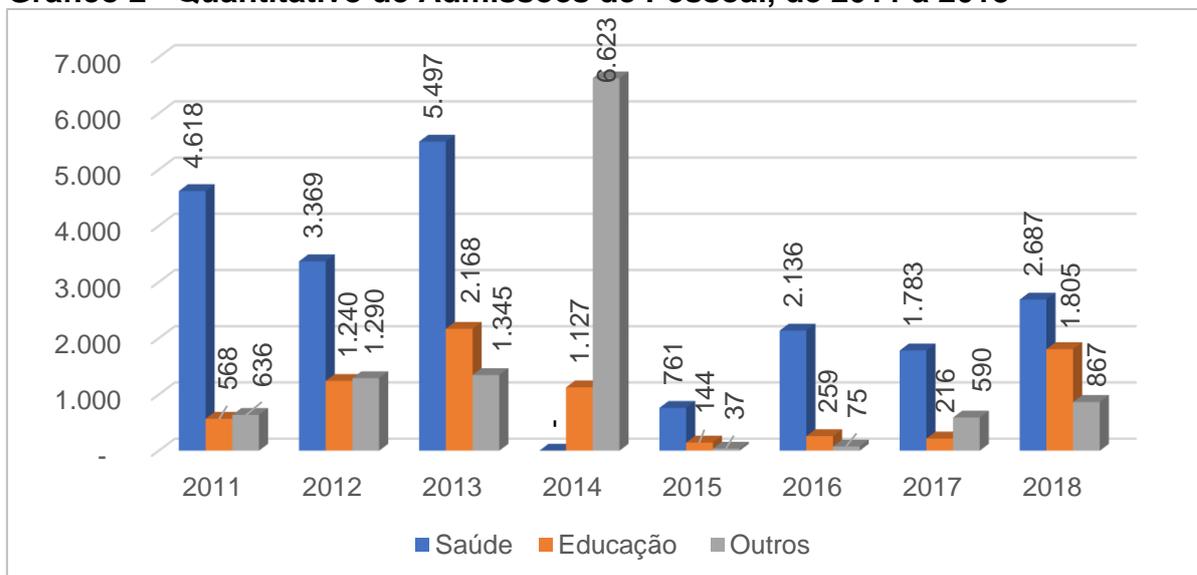
Gráfico 1 - Comparação dos Limites de Gastos com Pessoal dos Estados x Distrito Federal



Fonte: elaborado pela autora com base na Lei Complementar nº 101/2000-LRF.

4.2. Impacto das Admissões nas Despesas de Pessoal

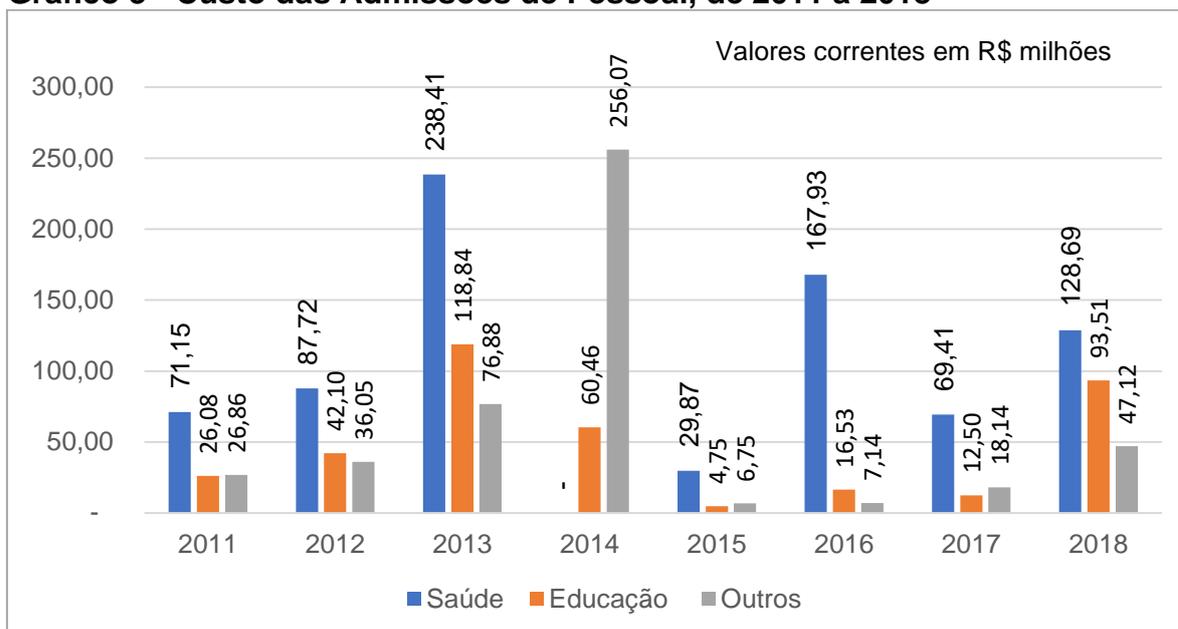
Na análise da variável *admissão de pessoal* foram consideradas as admissões ocorridas no período abrangido no presente estudo, excluídas as admissões da área de segurança (PMDF, CBMDF e PCDF), uma vez que as despesas dessa área não são consideradas na aferição do índice de comprometimento da RCL com as despesas de pessoal, conforme orientações da Secretaria do Tesouro Nacional. Assim, os quantitativos de admissões foram consolidados para as áreas de saúde, educação e outros, incluindo neste último grupo toda a administração direta e indireta, custeadas com recursos do Tesouro distrital, conforme apresentados no Gráfico 2.

Gráfico 2 - Quantitativo de Admissões de Pessoal, de 2011 a 2018

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados extraídos do site da Secretaria de Estado de Economia do DF, exceto o ano de 2014, cujos dados foram obtidos do Anexo IV da LDO/2014 – Lei nº 5.164, de 26/08/2013)

Como se verifica no Gráfico 2, as admissões para a área de saúde representam 52% do total de nomeações ocorridas no período, seguida pelas demais áreas com 29%, e a educação com 19% das admissões efetivadas. Outra questão relevante demonstrada no gráfico em comento, é o grande número de nomeações realizadas nos anos de 2011, 2012 e 2013 para a área de saúde, e no ano de 2014 para as demais áreas. Essa concentração em determinados anos reflete a falta de planejamento na reposição da força de trabalho, o que dificulta o controle dos gastos, especialmente quando se trata de serviços essenciais como a saúde, pois resultará num número expressivo de servidores se aposentando ao mesmo tempo, que, provavelmente, terão que ser repostos no mesmo período.

Apresentados os quantitativos, verificaremos o impacto financeiro advindo das admissões, com valores também agrupados pelas áreas de saúde, educação e outros. O montante relativo às admissões realizadas em cada ano, considera o valor remanescente das admissões do ano anterior, resultando, assim, nos valores expressos no Gráfico 3.

Gráfico 3 - Custo das Admissões de Pessoal, de 2011 a 2018

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados extraídos do site da Secretaria de Estado de Economia do DF, exceto o ano de 2014, cujos dados são os constantes do Anexo IV da LDO/2014 – Lei nº 5.164, de 26/08/2013)

A partir dos valores dispostos no Gráfico 3, pode-se inferir que os montantes mais acentuados são os da área de saúde, em praticamente todos os anos, com exceção de 2014, no qual o maior valor está nas demais áreas identificadas como “Outros”.

Considerando que o custo anual com admissões pode ser parcial no exercício em que se efetiva a nomeação, a depender do mês em que ocorreu o evento – por exemplo, admissão implementada em 1º de junho, seu custo no primeiro ano corresponderá 7/12 do que impactará no exercício seguinte –, o montante/ano constante do Gráfico 3 considera a valor efetivamente gasto no ano da nomeação, acrescido da proporcionalidade do ano anterior. Com isso, podemos identificar o impacto de fato gerado nas despesas de pessoal do ano sob análise, conforme montantes consignados na Tabela 5, com base nos quais será verificado o impacto decorrente das admissões no crescimento total das despesas de pessoal.

Tabela 5 - Custo total das Admissões no Período 2011 a 2018

ANO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	1.000.000 R\$							
TOTAL	124,08	165,88	434,12	316,53	41,36	191,60	100,05	269,33

Fonte: Elaborado pela autora, em valores correntes. Dados extraídos do sítio da Secretaria de Estado de Economia do DF.

Conforme metodologia proposta para análise do impacto da variável *admissão de pessoal*, será demonstrado a seguir o incremento das despesas de pessoal decorrente das admissões efetivadas anualmente. Para tanto, 2010 será o ano base da análise, de forma a identificar o quanto o custo com as admissões realizadas em 2011 representou no crescimento das despesas de pessoal, consoante Tabela 6 a seguir.

Tabela 6 - Impacto das Admissões na Despesa de Pessoal

Ano Referência.	Despesa de Pessoal (*)	Variação Despesa de Pessoal em relação ao ano anterior	Percentual da Variação Despesa de Pessoal em relação ao ano anterior	Impacto das Admissões em relação à despesa do ano anterior	Percentual Impacto das Admissões em relação à despesa do ano anterior
	Valor (1.000.000 R\$)	Valor (1.000.000 R\$)	%	Valor (1.000.000 R\$)	%
2010	13.057,94	-	-	-	-
2011	15.057,18	1.999,24	15,31	124,08	0,95
2012	16.677,48	1.620,30	10,76	165,88	1,10
2013	18.159,19	1.481,71	8,88	434,12	2,60
2014	20.215,20	2.056,00	11,32	316,53	1,74
2015	23.911,96	3.696,76	18,29	41,36	0,20
2016	23.626,85	- 285,11	-1,19	191,60	-
2017	24.974,25	1.347,40	5,70	100,05	0,42
2018	25.548,87	574,63	2,30	269,33	1,08

Fonte: Elaborado pela autora, em valores correntes.

(*) Despesa de Pessoal extraída do RGF, deduzidas as seguintes parcelas: 1) Despesas com Terceirização; 2) Indenização de Transporte; 3) Plano de Demissão Voluntária; 4) Indenização por Exoneração/Demissão; 5) Indenizações/Restituições Pessoais; 6) Ajuda de Custo; 7) Abono Permanência; 8) Abono Pecuniário (1/3 férias); 9) Licença-Prêmio em pecúnia; 10) Despesa de Exercícios Anteriores; 11) Sentenças Judiciais.

Consoante valores dispostos na Tabela 6, resta demonstrado que a despesa bruta com pessoal no ano de 2011 cresceu 15,31% em relação ao montante de 2010, sendo que o custo com as admissões representou 0,95% do crescimento total das despesas de pessoal, o que significa que as despesas com admissão de

peçoal foram pouco relevantes no montante geral dos gastos. Nos anos de 2012, 2013 e 2014, a variável admissão de peçoal teve impacto mais expressivo nos gastos com peçoal, com destaque para o ano de 2013, que resultou no percentual de 2,6% de crescimento da despesa bruta em relação a 2012.

Mesmo tendo ultrapassado o limite prudencial de gastos com peçoal (46,55% da RCL) em 2014, o governo ainda efetivou admissões que implicaram em acréscimo nas despesas da ordem de 1,74%. Diante da infringência do limite prudencial de gastos, em 2015 o Poder Executivo distrital limitou-se a admitir concursados, para as áreas de saúde, segurança e educação, em casos estritamente necessários à continuidade dos serviços, tendo sido o ano de menor percentual de gastos com admissão de peçoal, que foi de 0,20%. Naquele ano, a despesa de peçoal atingiu seu maior percentual de crescimento, de 18,29% em relação a 2014.

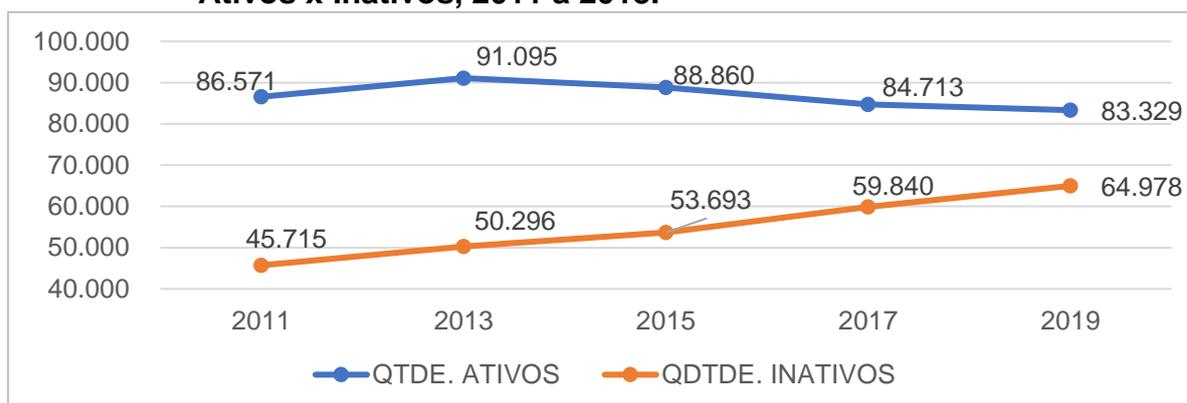
Todavia, não se pode afirmar que as despesas cresceram, de fato, no percentual demonstrado, pois a variação decorreu mais em função de antecipação de despesas relativas ao mês de dezembro, que vinham sendo executadas no ano seguinte como despesa de exercício anterior. Com isso, criou-se uma falsa impressão de que as despesas cresceram desenfreadamente, o que é facilmente rebatido ao se verificar que no ano seguinte, em 2016, houve uma redução do gasto total da ordem de 1,19%, ou R\$ 285,11 milhões de reais, situação improvável, tendo em vista a rigidez dessas despesas.

Nos primeiros anos de cada mandato, 2011 e 2015, percebe-se que os gastos com admissão de peçoal foram bem comedidos, com tendência de crescimento nos anos seguintes.

Da análise da Tabela 6, pode-se inferir que a variável *admissão de peçoal* explica, em parte, o crescimento das despesas de peçoal, especialmente nos anos de 2012, 2013, 2014 e 2018, nos quais, esta variável representou 10%, 29%, 15% e 47%, respectivamente, do crescimento total das despesas brutas de peçoal, confirmando assim, a relevância da admissão de peçoal no contexto geral dos gastos com peçoal. A análise quantitativa das admissões não nos permite concluir quanto à sua real necessidade, cabendo, tão somente, alertar para a importância do planejamento da reposição da força de trabalho, a partir da definição do papel do Estado, e de quais serviços serão ofertados diretamente e quais são passíveis de terceirização ou outra forma de contratação.

No Gráfico 4 é apresentada a evolução da força de trabalho do Poder Executivo distrital no período de 2011 a 2018, onde é demonstrado que, mesmo tendo ocorrido mais de 39 mil admissões de servidores efetivos, o número de vacâncias do mesmo período foi superior, de forma que a força de trabalho ativa reduziu em 3,7%, enquanto o quantitativo de inativos/pensionistas cresceu 42,1%.

Gráfico 4 - Evolução da Força de Trabalho do Poder Executivo Distrital – Ativos x Inativos, 2011 a 2018.

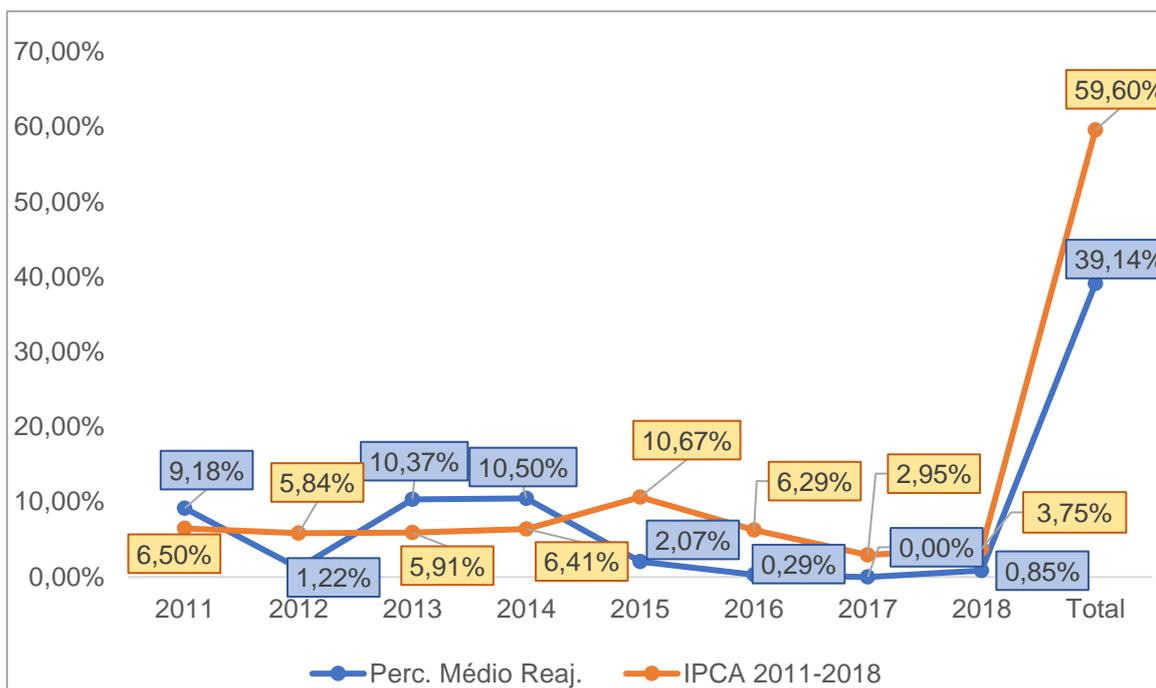


Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados extraídos do Sistema Único de Gestão de Recursos Humanos -SIGRH, fornecidos pela Secretaria de Estado de Economia do DF.

A partir do Gráfico 4, percebe-se que não houve reposição de todas as vacâncias ocorridas no período estudado, restando saber se isso ocorreu por não haver necessidade ou se como medida de contenção dos gastos.

4.3. Impacto dos Reajustes Salariais nas Despesas de Pessoal

Segundo Santos et. al. (2017, pág. 11), os gastos com pessoal tiveram forte crescimento em virtude dos significativos reajustes concedidos pelos entes subnacionais até 2014, além de eventuais recomposições da força de trabalho. No Distrito Federal o cenário não foi diferente. As despesas que já vinham numa linha ascendente, sofreram aumentos expressivos no período 2011 a 2014, em face dos reajustes salariais autorizados em patamares superiores à inflação. Todavia, nos anos subsequentes, 2015 a 2018, o movimento foi contrário, onde poucas carreiras tiveram reajustes, o que redundou num reajuste médio inferior ao IPCA. Dessa forma, ao comparar o percentual de reajuste acumulado no período (2011 a 2018) com o IPCA acumulado, constata-se que o IPCA superou os reajustes em 20,46%, conforme se verifica no Gráfico 5.

Gráfico 5 – Percentual Médio dos Reajustes Salariais x IPCA 2011 – 2018

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados extraídos do sítio da Secretaria de Estado de Economia do DF e do site do IBGE.

Segundo o levantamento da legislação pertinente aos reajustes salariais concedidos aos servidores do Distrito Federal, verifica-se que não houve concessão de reajuste geral anual, nos termos do Inciso X, do Art. 37 da Constituição Federal do Brasil. Nos anos de 2011 a 2014, o ente utilizou-se de mecanismos de reestruturação de carreiras, com percentuais de reajuste diferenciados entre as diversas categorias, resultando em ganhos médios anuais dispostos no Gráfico 5, que foram 7,75% superiores ao IPCA acumulado do período.

Nos quatro anos seguintes, 2015 a 2018, os reajustes foram moderados. Contudo, considerando que as despesas de pessoal já se encontravam muito próximas do limite de gastos, estando inclusive acima do limite prudencial há alguns anos, o Governo do Distrito Federal enfrentou dificuldades para restabelecer o equilíbrio dos gastos com pessoal.

Outra inferência que se faz da análise do Gráfico 5, é que há períodos em que os reajustes superaram a inflação, porém, devido aos anos em que não houve reajustes salariais, os ganhos se diluíram no tempo, onde se verifica que o IPCA acumulado superou as melhorias salariais em mais de 20%.

As leis autorizativas de melhorias salariais, aprovadas em 2013, previam ganhos a serem implementados em três anos, todavia, a última etapa, que seria

efetivada em 2015, foi suspensa para a maioria das carreiras, somente sendo aplicada para as três carreiras cujas vigências ocorriam até o mês de maio/2015. As demais carreiras tiveram a terceira parcela do reajuste suspensa. Ainda assim, houve um dispêndio da ordem de R\$ 696,01 milhões de reais em 2015 por força da parcela devida para três carreiras e dos reflexos das parcelas aplicadas em 2014, haja vista que a maioria teve vigência em setembro/2014, correspondendo a 5/13 avos do incremento total ocorrido no ano seguinte.

Diante da política de reajustes do Distrito Federal, percebe-se que o disposto no Parágrafo único do art. 21 da LRF⁸ – que se destina a evitar que os governantes aprovelem despesas para o detentor do mandato seguinte pagar –, não se mostrou muito eficaz no período analisado, pois a praxe era a aprovação de reajustes a serem implementados em dois ou três anos, quase sempre com leis editadas nos dois últimos anos de governo.

Para coibir a prática detectada acima, foi editada a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, que, dentre outras providências, alterou a redação do art. 21 da LRF⁹, de forma a proibir não apenas a expedição de lei que enseje aumento de despesas, nos 180 (cento e oitenta) dias que antecedem o final do mandato, mas sim, resulte em aumento da despesa de pessoal nesse período e, também que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato. Com isso, fica vedada a aprovação de lei, a qualquer tempo, que contemple parcelas a serem implementadas nos últimos seis meses do mandato em curso e no mandato seguinte. Assim, a nova regra contribuirá para a eficácia da lei.

⁸ LC nº 101/2000:

Art. 21. É nulo de pleno direito:

(...)

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

⁹ LC nº 173/2020:

Art. 21. É nulo de pleno direito:

(...)

II – o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

A Tabela 7 consolida o impacto dos reajustes salariais concedidos no período de 2011 a 2018, demonstrando o quanto essa variável incrementou as despesas de pessoal do ano.

Tabela 7 - Impacto dos Reajustes Salariais na Despesa de Pessoal, 2011 a 2018

Ano Referência	Despesa de Pessoal (*)	Variação Despesa de Pessoal em relação ao ano anterior		Impacto das Admissões em relação à despesa do ano anterior	
	Valor (1.000.000 R\$)	Valor (1.000.000 R\$)	%	Valor (1.000.000 R\$)	%
2010	13.057,94				
2011	15.057,18	1.999,24	15,31	R\$ 901,73	6,91
2012	16.677,48	1.620,30	10,76	R\$ 888,09	5,90
2013	18.159,19	1.481,71	8,88	R\$ 608,07	3,65
2014	20.215,20	2.056,00	11,32	R\$ 1.524,67	8,40
2015	23.911,96	3.696,76	18,29	R\$ 696,01	3,44
2016	23.626,85	-285,11	-1,19	R\$ 6,26	-
2017	24.974,25	1.347,40	5,70	R\$ 0,00	0,00
2018	25.548,87	574,63	2,30	R\$ 13,91	0,06

Fonte: Elaborado pela autora, em valores correntes.

(*) Despesa de Pessoal extraída do RGF, deduzidas as seguintes parcelas: 1) Despesas com Terceirização; 2) Indenização de Transporte; 3) Plano de Demissão Voluntária; 4) Indenização por Exoneração/Demissão; 5) Indenizações/Restituições Pessoais; 6) Ajuda de Custo; 7) Abono Permanência; 8) Abono Pecuniário (1/3 férias); 9) Licença-Prêmio em pecúnia; 10) Despesa de Exercícios Anteriores; 11) Sentenças Judiciais.

A Tabela 7 revela que as despesas de pessoal tiveram crescimentos nominais expressivos nos anos de 2011 a 2015, em patamares acima da inflação. O percentual médio de reajustes concedidos em 2011 foi de 9,18% – onde houve carreira que obteve 31,44% de ganhos decorrentes da reestruturação –, o qual impactou no crescimento das despesas da ordem de R\$ 901,73 milhões de reais, o que representa 6,91% de aumento em relação às despesas de 2010. Podendo assim, se inferir que a variável *reajustes salariais* explica 45% do crescimento das despesas de pessoal, o que é um aspecto relevante para o controle ou não dos gastos.

Em 2012 os reajustes salariais representaram um crescimento de 5,90% nas despesas em relação aos gastos do ano anterior, correspondendo a 54,8% do incremento das despesas. No ano de 2013, as despesas de pessoal cresceram 8,88%, dos quais 3,65% foram decorrentes dos reajustes salariais, ou seja, 41% do

incremento das despesas são explicados pelas melhorias salariais. O ano em que os reajustes salariais tiveram maior impacto nas despesas de pessoal foi em 2014, quando as despesas sofreram um crescimento de 11,32%, dos quais, 8,40% foram em virtude de reajustes salariais, que representam 74,2% do aumento das despesas.

Como verificado na Tabela 7, em 2015 as despesas cresceram 18,29% quando comparadas às do ano anterior. Entretanto, esse aumento expressivo se deu, em parte, pela mudança de regra na execução da despesa do mês de dezembro (especialmente das áreas de saúde e educação) que vinham sendo executadas no exercício seguinte, e naquele ano foram pagas dentro do ano. Ou seja, trata-se de um ajuste contábil e não de aumento de fato dos gastos. Com isso, em 2015 os reajustes salariais resultaram na majoração de 3,44% das despesas de pessoal.

Nos anos de 2016 e 2017 não houve novos reajustes, sendo os R\$6,26 milhões de impacto constantes da Tabela 8 advindos dos reflexos da parcela implementada em maio/2015 para a carreira Auditoria de Atividades Urbanas, cuja integralização da despesa se deu em 2016. Por fim, em 2018 apenas uma carreira foi contemplada com reajuste, impactando no montante de R\$ 13,91 milhões de reais, que correspondem a 0,06% de incremento das despesas. A carreira Gestão Sustentável de Resíduos Sólidos do quadro de pessoal do Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal, a única contemplada em 2018, consistiu na correção do projeto aprovado em 2013 (Lei nº 5.276/2013), e que foi declarado inconstitucional em novembro de 2014. Contudo, em face de o governo estar sob as imposições da LRF por ter infringido os limites de gastos com pessoal, somente foi possível fazer as correções legislativas em 2018, consoante Lei nº 6.129/2018.

Assim, podemos concluir que a variável *reajuste salarial* teve forte impacto no crescimento das despesas de pessoal nos cinco primeiros anos estudados, 2011 a 2015. Mesmo tendo sido suspensos os reajustes que seriam implementados a partir de junho/2015 a integralização das parcelas aplicadas no ano anterior ainda foram responsáveis por um incremento da ordem de 3,44% nas despesas totais, precisando passar os três anos seguintes sem reajustes para que as despesas fossem acomodadas em percentuais abaixo do limite prudencial.

De acordo com a análise ora apresentada, os reajustes salariais constituem a variável de maior impacto sobre as despesas de pessoal, especialmente por ter

repercussão financeira tanto para ativos, como para inativos, o que exige muita cautela por parte dos gestores nas negociações com as categorias, sob pena de comprometerem o equilíbrio fiscal do ente. Uma boa medida seria rever a prática dos últimos 18 anos, que consiste em concessão de reajustes acima da inflação, e sucessivos períodos sem qualquer correção salarial até que as despesas se adequem às receitas, e passar à concessão de reajustes lineares para fins de recomposição das perdas inflacionárias.

4.4. Impacto do Crescimento Vegetativo nas Despesas de Pessoal

Conforme apresentado por Nascimento e Debus (2002), as despesas com pessoal no serviço público têm um crescimento natural, conhecido como *crescimento vegetativo*, de aproximadamente 3% ao ano, decorrentes da implementação de vantagens autorizadas por leis anteriores, ou seja, que independem de novos processos de concessão, são previstas nos planos de carreira ou no regime jurídico único, como: progressões e promoções funcionais, adicional por tempo de serviço (os chamados anuênios ou quinquênios), gratificações ou adicionais por condições de trabalho, adicionais de qualificação, etc.

Não há um percentual exato para o *crescimento vegetativo*, pois o seu comportamento depende de diversos fatores, como estrutura das carreiras; características da força de trabalho, quanto ao tempo de serviço e qualificação; variação de gratificações por condições de trabalho; vínculo funcional de ocupantes de cargo em comissão; e assim por diante. Com base no acompanhamento das despesas em anos anteriores, constatou-se que as despesas cresciam em torno de 3% ao ano independentemente de autorização de novas concessões.

Considerando as peculiaridades das carreiras do Poder Executivo distrital, a área técnica de pessoal identificou que o crescimento vegetativo gira em torno de 1,84% ao ano. Assim, verificaremos a seguir se esse percentual se confirma ao aplicarmos a fórmula proposta neste estudo para análise do impacto do crescimento vegetativo no incremento das despesas de pessoal, a seguir:

$$\Delta CV_n = (DP_n - DP_{n-1} - VAdm_n - Vreaj_n) / DP_{n-1}$$

Onde:

ΔCV_n = Impacto decorrente do crescimento vegetativo no ano;

DP_n = Despesa total de pessoal no ano;

DP_{n-1} = Despesa total de pessoal no ano anterior;

$VAdm_n$ = Valor das admissões de pessoal no ano;

$Vreaj_n$ = Valor dos reajustes concedidos no ano.

A Tabela 8 retrata o impacto decorrente do crescimento vegetativo nas despesas de pessoal. Observa-se uma variação dos gastos em percentual bem superior ao estimado, tanto por técnicos das áreas de pessoal e orçamentária – que estimaram em 1,84% -, como por Nascimento e Debus (2002), segundo os quais o incremento dessa variável seria em torno de 3% ao ano.

Tabela 8 - Impacto do Crescimento Vegetativo nas Despesas de Pessoal

Ano Referência	Despesa de Pessoal (*)	Variação Despesa Pessoal		Impacto das Admissões	Impacto dos Reajustes	Cálculo e Impacto do Crescimento Vegetativo	
	(1.000.000 R\$)	Valor	%	Valor	Valor	Valor	%
	Valor	(A)		(B)	(C)	D = (A-B-C)	
2010	13.057,94	-	-	-	-	-	-
2011	15.057,18	1.999,24	15,31	124,08	901,73	973,43	7,45
2012	16.677,48	1.620,30	10,76	165,88	888,09	566,33	3,76
2013	18.159,19	1.481,71	8,88	434,12	608,07	439,52	2,64
2014	20.215,20	2.056,00	11,32	316,53	1.524,67	214,81	1,18
2015	23.911,96	3.696,76	18,29	41,36	696,01	2.959,39	14,64
2016	23.626,85	- 285,11	-1,19	191,60	6,26	- 87,25	-
2017	24.974,25	1.347,40	5,70	100,05	0,00	1.247,35	5,28
2018	25.548,87	574,63	2,30	269,33	13,91	291,38	1,17

Fonte: Elaborado pela autora, em valores correntes.

(*) Despesa de Pessoal extraída do RGF, deduzidas as seguintes parcelas: 1) Despesas com Terceirização; 2) Indenização de Transporte; 3) Plano de Demissão Voluntária; 4) Indenização por Exoneração/Demissão; 5) Indenizações/Restituições Pessoais; 6) Ajuda de Custo; 7) Abono Permanência; 8) Abono Pecuniário (1/3 férias); 9) Licença-Prêmio em pecúnia; 10) Despesa de Exercícios Anteriores; 11) Sentenças Judiciais.

Adotando-se a premissa proposta no presente estudo para identificação do incremento das despesas de pessoal atribuído ao crescimento vegetativo, a partir

da dedução das parcelas decorrentes de reajustes salariais e admissão de pessoal, chegou-se ao percentual de 7,45% relativo a essa variável, o que não guarda consonância com o estimado por Nascimento e Debus (2002), que seria de 3% ao ano. Assim, diante dos dados de execução da despesa retratados no Relatório de Gestão Fiscal 2010 e 2011, resta uma parcela de incremento dos gastos com pessoal que não é explicada pelas variáveis estudadas.

O impacto do crescimento vegetativo nas despesas de pessoal dos anos de 2012 a 2014 demonstra uma certa aderência às estimativas de Nascimento e Debus (2002), onde os percentuais obtidos foram de 3,76%, 2,64% e 1,19%, respectivamente. Nos anos seguintes, 2015 a 2018, verifica-se grande discrepância, especialmente nos anos de 2015 e 2016. Em 2015, identifica-se um percentual de 14,64% de aumento das despesas de pessoal que, teoricamente, seriam atribuídos ao crescimento vegetativo. Contudo, tal percentual não poderia ser alcançado apenas pelo crescimento natural das despesas. A explicação encontrada para esse aumento em relação ao ano anterior, trata-se de movimentação contábil, onde houve a execução de despesas dentro do exercício, que até então eram executadas no ano seguinte. Dessa forma, não se pode atribuir a variação das despesas ao crescimento vegetativo, uma vez que a execução dos gastos foi atípica.

A atipicidade das despesas de 2015 pode ser confirmada, a partir da análise dos dados de 2016, onde se observa um decréscimo nos gastos de pessoal da ordem de -1,19%, sem que tenha havido eventos (PDV, corte de benefícios, etc.) que justifiquem a redução.

Em 2017, ano em que o Governo ainda se encontrava com as despesas de pessoal acima do limite prudencial, os dados do Relatório de Gestão Fiscal apontam um crescimento de 5,7% nos gastos, e como só houve impacto decorrente de admissões no montante de R\$ 100,05 milhões, o incremento da despesa seria quase totalmente atribuído ao crescimento vegetativo, que representou 5,28% de gastos adicionais, também acima do estimado.

Por fim, em 2018, último ano de uma gestão, os gastos voltaram a crescer, ainda que moderadamente, mas com incrementos de fato, decorrentes de admissão de concursados e, em menor proporção, devido ao reajuste salarial da carreira Gestão Sustentável de Resíduos Sólidos, conforme abordado anteriormente. Assim, do aumento total das despesas de pessoal, o percentual de 1,17% foi

atribuído às parcelas inerentes ao crescimento vegetativo, conforme demonstrado na Tabela 8.

A aferição do impacto da variável crescimento vegetativo ficou prejudicada em face das incongruências observadas nos dados contidos nos Relatórios de Gestão Fiscal, o que impede uma conclusão precisa do quanto as despesas de pessoal foram incrementadas por essa variável, especialmente quando averiguada isoladamente. As incongruências referem-se à mudança na sistemática de execução das despesas, ora dentro do exercício, ora fora do exercício, e ainda, devido à ausência de limitação ou percentual específico da participação do Fundo Constitucional no custeio das despesas de pessoal das áreas de saúde e educação, ficando a critério do gestor alocar mais ou menos orçamento para essas áreas.

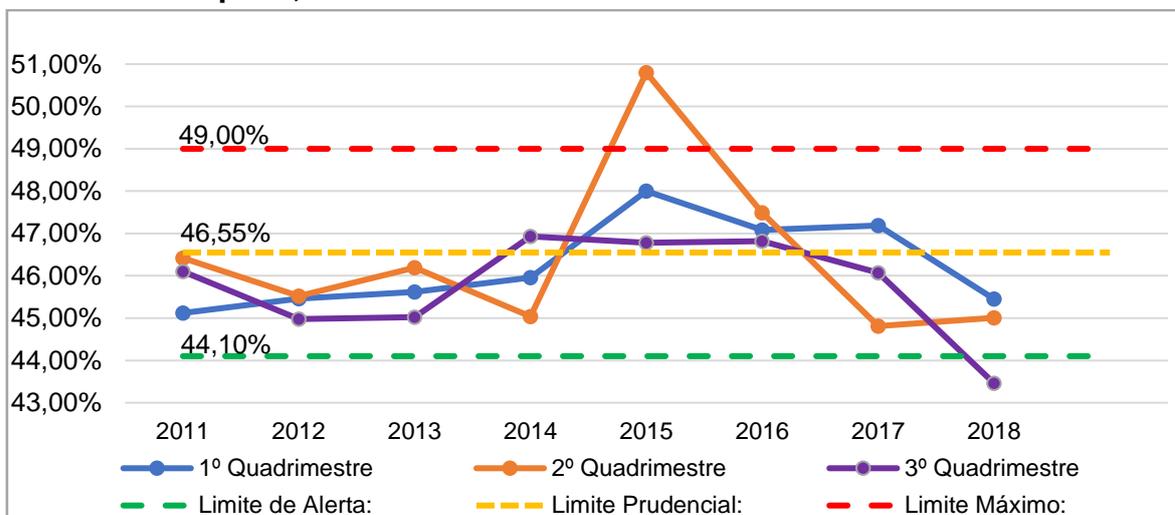
4.5. Evolução das Despesas de Pessoal do Poder Executivo Distrital

As despesas de pessoal do serviço público, de maneira geral, têm comportamento crescente, em decorrência de três adventos: (i) do envelhecimento da força de trabalho, que tem sua remuneração majorada em função do tempo de serviço e dos benefícios/direitos que são adquiridos ao longo da carreira, o que está abrangido pelo crescimento vegetativo; (ii) de reajustes salariais concedidos; e (iii) das admissões de pessoal realizadas tanto para prover vagas originárias como as derivadas de vacâncias (aposentadorias e exonerações/demissões).

Considerando que esse tipo de despesa tem um caráter inflexível, devido à garantia constitucional de irredutibilidade salarial, a maneira de se controlar o seu crescimento é no nascedouro. E para esse fim, foi promulgada a LRF, ao impor limites de gastos e responsabilização aos agentes públicos que criarem despesas sem indicar a sua fonte de financiamento.

Conforme preconizado na LRF, quadrimestralmente é publicado o Relatório de Gestão Fiscal do Distrito Federal, importante ferramenta de acompanhamento da evolução das despesas de pessoal. Com base nos dados extraídos do RGF, observa-se que os índices de comprometimento da Receita Corrente Líquida com as despesas de pessoal do período abrangido neste estudo têm se mantido em níveis elevados, consoante dispostos no Gráfico 6.

Gráfico 6 - Evolução da Despesa de Pessoal em Relação à Receita Corrente Líquida, 2011 a 2018



Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados extraídos do Relatório de Gestão Fiscal, no site tc.df.gov.br

À luz dos índices demonstrados no Gráfico 6, o Distrito Federal vem obedecendo o limite máximo previsto na LRF para gastos com pessoal, que corresponde a 49% da RCL, à exceção do 2º quadrimestre de 2015, quando os gastos atingiram 50,80% da RCL, verificando-se uma redução no quadrimestre seguinte, para 46,78% e se mantendo acima do limite prudencial até o 1º quadrimestre de 2017. Nos quatro quadrimestres consecutivos, do 2º/2017 ao 2º/2018, mantiveram-se os índices abaixo do limite prudencial, ultrapassando, todavia, o limite de alerta. Somente no 3º quadrimestre de 2018 é que as despesas foram executadas abaixo do limite de alerta de 44,10%.

Tal situação demonstra que as despesas se mantiveram em nível acima do ideal, em patamares superiores ao limite de alerta em praticamente todo o período objeto do estudo, chegando, inclusive, a ultrapassar o limite máximo (2º quad/2015). Mesmo tendo adotado as medidas de contenção das despesas de pessoal previstas na LRF, a partir de 2015 – como redução de 20% dos cargos em comissão, proibição de nomeações e de concessão de reajustes e vantagens –, houve dificuldade de adequação ao limite de alerta, demonstrando assim a rigidez das despesas de pessoal.

Diante do elevado comprometimento da RCL com despesas de pessoal, observado no período de 2011 a 2018, torna-se fundamental identificar os fatores que impulsionaram esse comportamento. Para tanto, serão analisados os gastos

segregados por ativos e inativos, buscando verificar o crescimento de cada grupo de despesa. Para essa análise, faz-se indispensável considerar as despesas executadas com recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal, sob pena de não refletir a realidade dos gastos do Distrito Federal.

4.5.1. Evolução das Despesas: Ativos versus Inativos

O crescimento das despesas com inativos é inexorável, em virtude da conjugação de alguns fatores, especialmente pelo fator demográfico combinado com as regras de paridade de aposentadoria com os vencimentos da ativa, às quais ainda há um grande número de servidores que fazem jus. Desta feita, a administração pública precisa promover o dimensionamento da força de trabalho e identificar quais serviços prescindem da prestação por servidores de carreira, sob pena de contrair despesas que poderiam ser evitadas ou otimizadas.

A Tabela 9, a seguir, apresenta a evolução das despesas com ativos e inativos custeados com todas as fontes de recursos.

Tabela 9 - Evolução das Despesas com Ativos e Inativos 2011-2018

Ano	Inativos	Ativos	Total
1.000.000.000 R\$			
2011	4.502	11.210	15.713
2012	5.175	12.675	17.850
2013	5.638	13.852	19.490
2014	6.465	15.610	22.076
2015	6.493	20.290	26.784
2016	6.317	19.159	25.476
2017	9.061	17.783	26.844
2018	9.509	18.297	27.806

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados da execução orçamentária, fornecidos pela SUOP/SEEC/DF. Os dados incluem as despesas do Tesouro do DF e do FCDF, em valores correntes.

Conforme se verifica na Tabela 9, em 2011 as despesas com ativos representavam 71,3% do gasto total com pessoal, enquanto os inativos totalizavam 28,6%. De 2011 para 2018 os gastos com inativos avançaram 5,5% das despesas

totais com pessoal, atingindo 34,2% do montante total; enquanto o dispêndio com ativos caiu para 65,8% de todo o gasto com pessoal. Esse resultado deixa claro que a elevação das despesas de pessoal está sendo fortemente impulsionada pelo fator previdenciário, decorrente de uma maior longevidade da população e de um maior número de aposentados.

Alguns autores buscam entender a origem do déficit previdenciário estatal vir tomando maior proporção na última década, sendo algumas das hipóteses possíveis os aumentos salariais dos servidores, o aumento da quantidade de servidores inativos, o envelhecimento do quadro de servidores ativos, ou o número amplo de servidores que têm direito à aposentadoria especial. As despesas totais com pessoal dos vinte e seis estados e do Distrito Federal têm apresentado uma taxa anual de aumento maior que a auferida para a Receita Corrente Líquida total das administrações públicas estaduais, e que a taxa média anual de crescimento do PIB nacional. Ainda, os resultados apontam que os gastos com inativos superaram os dos ativos (SANTOS et. al. 2017, p. 1-2).

Considerando o crescimento relevante dos gastos com proventos de aposentadorias e pensões, convém averiguar se o custeio dessas despesas está sendo suportado pelo Tesouro ou por fontes próprias. Para tanto, é apresentada a Tabela 10 contendo a evolução das despesas com inativos e pensionistas, e respectivas fontes de custeio.

Tabela 10 - Evolução da Participação do Tesouro x Fontes Vinculadas nos Gastos com Inativos, 2011 a 2018

Ano	Despesa Total Inativos	Despesa Paga c/ Fontes Vinculadas (*)		Despesa Paga c/ Fonte Tesouro	
	1.000.000.000 R\$				
	Valor	Valor	%	Valor	%
2011	1.357,94	1.250,67	92,10	107,27	7,90
2012	1.499,70	1.238,57	82,59	261,13	17,41
2013	1.433,34	1.372,74	95,77	60,59	4,23
2014	1.632,14	1.564,71	95,87	67,43	4,13
2015	5.717,50	4.076,46	71,30	1.641,04	28,70
2016	3.886,93	3.530,95	90,84	355,99	9,16
2017	4.126,92	3.794,42	91,94	332,51	8,06
2018	4.224,94	4.186,96	99,10	37,98	0,90

Fonte: Elaborado pela autora, em valores correntes, com base em dados extraídos dos Relatórios de Gestão Fiscal – 3º Quadrimestre, disponíveis no site www.tc.df.gov.br.

(*) Fontes vinculadas incluem a contribuição do servidor.

Segundo os valores consignados nos Relatórios de Gestão Fiscal, não é possível visualizar uma tendência de maior participação do Tesouro no custeio das despesas com inativos e pensionistas, uma vez que o percentual das despesas arcadas com recursos do Tesouro em relação à despesa total no ano tem grande variação. Verifica-se que em 2011 o Tesouro distrital bancava 7,90% da despesa total, no ano seguinte passou a custear 17,41%, tendo uma redução significativa nos anos de 2013 e 2014; contudo, atingindo o percentual de 28,70% em 2015, voltando a cair nos anos seguintes. Em 2018 registra-se a menor participação do Tesouro, com apenas 0,90% dos gastos totais com inativos.

A variação nas despesas com inativos custeadas com recursos do Tesouro depende diretamente do montante relativo aos inativos da saúde e educação executados com recursos provenientes do Fundo Constitucional do Distrito Federal. Ou seja, a participação do Tesouro distrital pode ser maior ou menor, a depender da despesa que será executada no FCDF com saúde e educação, se com ativos ou inativos.

Assim, o que se pode concluir a partir dos dados levantados, é que o quantitativo de inativos cresceu mais de 42%, enquanto os custos ultrapassaram os 160% de aumento. O aumento das despesas de pessoal do Distrito Federal é

notório, especialmente após a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, cujo percentual de comprometimento da RCL, que era de 34,09% em 2001 (primeiro ano de vigência da LRF), alcançou os 46,93% em 2014, conforme dados extraídos do Relatório de Gestão Fiscal. É compreensível que à medida que a força de trabalho vai envelhecendo, os gastos crescem naturalmente, em virtude do número de aposentadorias e da majoração da remuneração dos ativos, que passam a ter valores mais expressivos do que os que estão no início da carreira.

4.5.2. Despesas de Pessoal por Fonte de Custeio, Tesouro versus Fundo Constitucional do Distrito Federal

Para se ter um diagnóstico real do comprometimento das receitas com o custeio das despesas de pessoal no âmbito do Distrito Federal faz-se indispensável incluir as receitas e despesas pertinentes ao Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, o qual, na forma da Lei nº 10.633/2002, destina-se ao pagamento integral das despesas da Polícia Civil, Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, e ao auxílio financeiro das despesas com saúde e educação. Nesse sentido, convém verificar qual o nível de participação do FCDF nas despesas total de pessoal do Distrito Federal, especialmente no período abrangido no presente estudo, conforme colacionado na Tabela 11.

Tabela 11 – Evolução das Despesas de Pessoal, Tesouro x FCDF- 2011 a 2018

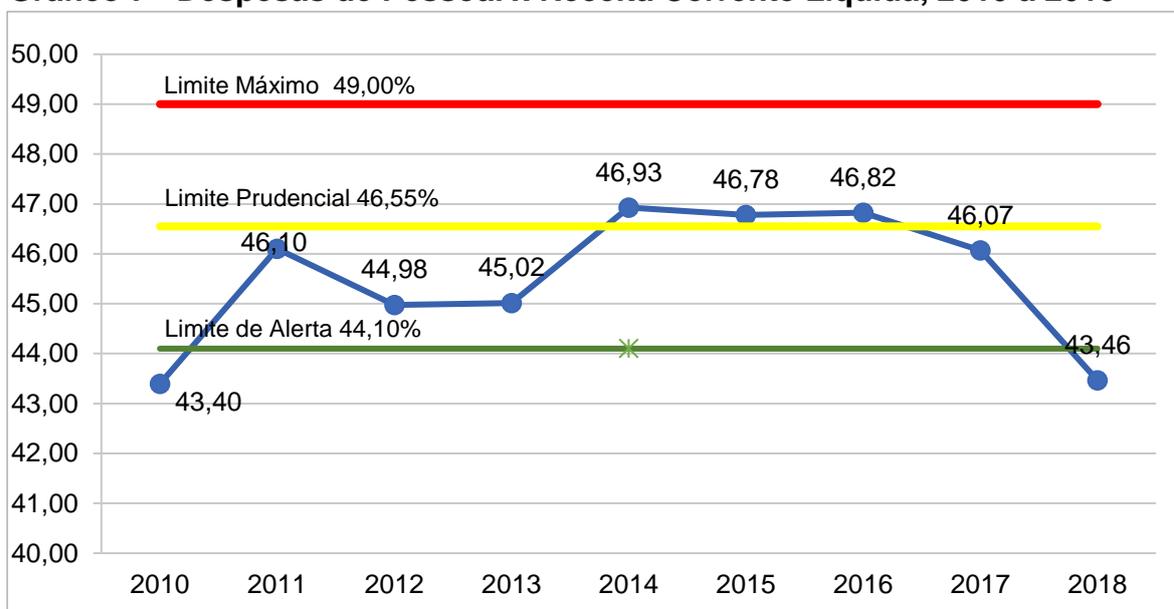
Ano	Despesa de Pessoal Total	Despesa Tesouro		Despesa FCDF	
	1.000.000.000 R\$				
	R\$	R\$	%	R\$	%
2011	15.713	7.779	49,5%	7.934	50,5%
2012	17.850	8.666	48,6%	9.184	51,4%
2013	19.490	9.583	49,2%	9.907	50,8%
2014	22.076	10.961	49,7%	11.115	50,3%
2015	26.784	14.895	55,6%	11.889	44,4%
2016	25.476	13.958	54,8%	11.517	45,2%
2017	26.844	14.444	53,8%	12.400	46,2%
2018	27.806	14.842	53,4%	12.964	46,6%

Fonte: Elaborado pela autora, em valores correntes, com dados referentes à execução orçamentária – SIGGO e SIAFI.

Como demonstrado na Tabela 11, houve uma redução de mais de 3% na participação dos recursos do FCDF no custeio das despesas totais de pessoal no ano de 2018 comparado com o ano de 2011, quando 50,5% das despesas eram pagas com recursos oriundos do FCDF, e no último ano observa-se que a participação deste caiu para 46,6%. O que ainda representa uma parcela expressiva do gasto total com pessoal do Distrito Federal.

A análise das despesas executadas no FCDF é deveras importante no contexto deste estudo, primeiramente pelo vulto financeiro envolvido e, também, pela relação direta dos gastos das áreas de segurança, saúde e educação com o comprometimento da RCL do DF. Isso porque no ano em que as despesas com segurança são maiores, há um transbordo direto dos valores de saúde e educação para a fonte Tesouro distrital, que impacta no índice de comprometimento da RCL com as despesas de pessoal. Assim, a Tabela 11 explicita a participação cada vez maior do Tesouro no custeio de pessoal, o que é retratado no limite estabelecido para gasto com pessoal em relação à RCL, cujos índices aferidos são apresentados no Gráfico 7.

Gráfico 7 - Despesas de Pessoal x Receita Corrente Líquida, 2010 a 2018



Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados extraídos dos Relatórios de Gestão Fiscal, disponíveis no site do TCDF.

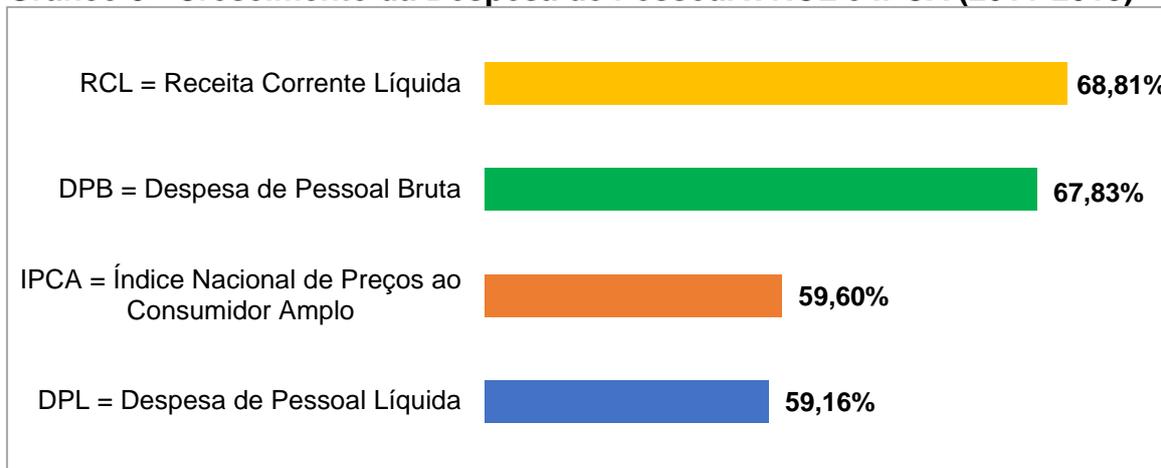
O Gráfico 7 consolida o índice de comprometimento da RCL com as despesas de pessoal apurado no 3º quadrimestre do ano, onde observa-se que no período de 2011 a 2017 os gastos com pessoal estiveram acima do limite de alerta. Somente em 2018 apurou-se um percentual abaixo dos 44,10% estabelecidos como limite de alerta.

O quadro de gastos com pessoal do Distrito Federal corrobora estudos desenvolvidos por alguns autores, como Santos et. al. (2017), que aduz que as administrações públicas estaduais estão na fronteira do comprometimento de receitas para custeio de pessoal, sendo indispensável buscar transformações em sua composição e remuneração de seus quadros ativos, sob pena de terem que implementar redução no quantitativo de servidores e militares ativos, ou nos seus salários, o que poderá comprometer a qualidade e a quantidade dos serviços prestados.

4.5.3. Despesas de Pessoal: Crescimento Real ou Nominal?

Diante do elevado comprometimento da RCL com as despesas de pessoal, surge a necessidade de verificar se esse quadro é decorrente de acréscimos reais das despesas, o que seria explicado pelos reajustes salariais, pelas admissões de pessoal e pelo crescimento vegetativo resultante da concessão de direitos e vantagens pecuniárias.

A forma adotada nesse estudo para avaliar o crescimento das despesas de pessoal foi comparando sua evolução com o aumento da receita. Assim, apresentamos a seguir o Gráfico 8 contendo o incremento da RCL, das despesas de pessoal e do IPCA.

Gráfico 8 - Crescimento da Despesa de Pessoal x RCL e IPCA (2011-2018)

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados extraídos do Relatório de Gestão Fiscal e do site do IBGE.

Analisando o contexto das despesas de pessoal expressas no Relatório de Gestão Fiscal, podemos verificar a partir do Gráfico 8, que as despesas brutas tiveram um crescimento, de 2011 a 2018, de 67,83%, que quando comparado ao aumento das despesas brutas versus o IPCA acumulado no período (59,60%), constata-se que os gastos com pessoal cresceram 8,23% acima da inflação.

Todavia, quando comparamos a variação da despesa bruta com o crescimento da Receita Corrente Líquida, percebe-se que o comportamento dessas duas variáveis foi muito semelhante, onde as despesas tiveram elevação menor que a receita em 0,98%.

Em se tratando das despesas de pessoal líquidas, nota-se um crescimento quase idêntico ao do IPCA, ficando 0,44% abaixo da inflação.

Esse comportamento leva a inferir que as despesas estão relativamente sob controle, no período estudado, cujo equilíbrio foi assegurado pelo incremento da receita e não pelo controle dos gastos que tiveram aumento real. Assim, considerando que o índice de comprometimento da Receita Corrente Líquida com as despesas de pessoal está bem próximo do limite permitido pela LRF, esse quadro de gastos pode oferecer riscos à saúde fiscal do Distrito Federal, numa eventual frustração de receita, haja vista que o crescimento vegetativo independe de autorização prévia.

CONCLUSÃO

O controle dos gastos com pessoal há muitos anos ocupa espaço relevante na agenda do setor público, em todos os níveis de governo e em todas as esferas de poder. Nesse contexto, o desequilíbrio nas contas públicas brasileiras, que ocorre desde o império, alcançou uma trajetória de crescimento, tida como insustentável para muitos economistas e estudiosos do tema.

O descompasso entre despesas e receitas públicas deu origem a diversos planos de socorro aos entes subnacionais, por meio de financiamento e refinanciamento de despesas, tornando um ciclo vicioso, em que, de tempos em tempos, a União acudia Estados e Municípios. Nessa trajetória de gastos elevados e sem espaço para a criação de novos impostos, foi promulgada a Lei Complementar nº 101, de 2000, amplamente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, ou simplesmente, LRF.

A LRF, tida como um código de conduta para uma gestão fiscal responsável e transparente, imprimiu nova dinâmica nos gastos públicos, a partir da fixação de limites para endividamento e para gastos com pessoal, metas de superávit primário e pela imposição de sanções e penalidades a gestores e entes que desrespeitassem as regras de finanças públicas ali estabelecidas.

Nesse contexto de austeridade fiscal, a LRF é a principal ferramenta de controle das despesas de pessoal. Para tanto, foram instituídos o Relatório de Gestão Fiscal – com publicação quadrimestral –, e o Relatório Resumido de Execução Orçamentária – com publicação bimestral. Não obstante os avanços no controle dos gastos, advindos da LRF, ainda há divergência nos dados apresentados nesses relatórios, em função de as regras estabelecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional para apuração e demonstração dos gastos permitir que os entes adotem métricas específicas no tratamento dos dados. Tal lacuna poderia ser sanada por meio da implantação do Conselho de Gestão Fiscal, previsto no Art. 67 da LC nº 101/2000, que tem entre as suas finalidades a adoção de normas de consolidação das contas públicas e a padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal. A ausência de padronização dos demonstrativos dificulta uma análise precisa da real situação fiscal do ente.

No que diz respeito especificamente ao Distrito Federal, as suas peculiaridades tornam a comparação muitas vezes descabida ou inócua, por uma

razão muito clara: trata-se de ente ímpar, com prerrogativas e responsabilidades de natureza heteróclita, conjugando características de estado e de município. Dentre as peculiaridades do DF, destacam-se o fato de ter cinquenta por cento de suas despesas de pessoal (segurança e parte da saúde e da educação) custeadas com recursos provenientes da União – por meio do Fundo Constitucional do Distrito Federal – e, por não dispor de Poder Judiciário nem de Ministério Público próprios.

Assim, o limite de gastos com pessoal, fixado em 60% da Receita Corrente Líquida para Estados, e aplicado ao Distrito Federal, não parece adequado à sua organização político-administrativa. Por outro lado, limitar as despesas de pessoal do Poder Executivo distrital em 49% da RCL tampouco reflete sua gama de despesas, eis que o ente é responsável pela oferta de serviços que nas demais unidades da federação são segregados entre estados e municípios. Em face do exposto, vê-se como salutar ao princípio da transparência estatuído na LRF que se estude um índice próprio para o Distrito Federal, que leve em consideração todas as singularidades que lhe são atinentes na gestão fiscal, inclusive o Fundo Constitucional.

Do ponto de vista dos objetivos estabelecidos para o presente estudo, são apresentadas a seguir as conclusões acerca do comportamento das variáveis *reajuste salarial*, *admissão de pessoal* e *crescimento vegetativo*, e seus reflexos no crescimento das despesas de pessoal no período compreendido entre 2011 e 2018:

a) Impactos das *admissões de pessoal* ocorridas no período, em relação às despesas de pessoal

De acordo com os dados observados no presente estudo, pode-se inferir que a variável *admissão de pessoal* explica, em parte, o crescimento das despesas de pessoal, especialmente nos anos de 2012, 2013, 2014 e 2018, nos quais o incremento das despesas foi impactado em 10%, 29%, 15% e 47%, respectivamente, pelas admissões realizadas, confirmando, assim, a relevância desta variável no contexto geral dos gastos com pessoal. Todavia, não há elementos suficientes para se concluir acerca da real necessidade das admissões efetivadas, cabendo tão somente alertar para a importância do planejamento da reposição da força de trabalho condizente com o papel do Estado, a partir da definição de quais serviços serão ofertados diretamente e quais são passíveis de terceirização ou outra forma de contratação.

O estudo permitiu observar a evolução da força de trabalho do Poder Executivo distrital no período de 2011 a 2018, sendo que, a despeito de ter ocorrido mais de 39 mil admissões de servidores efetivos, o número de vacâncias do mesmo período foi superior, constatando-se que o quantitativo de ativos reduziu em 3,7%, enquanto o de inativos/pensionistas cresceu 42,1%.

b) Impactos decorrentes dos reajustes salariais

A partir do levantamento da legislação pertinente aos reajustes salariais concedidos aos servidores do Distrito Federal, verifica-se que não houve concessão de reajuste geral anual, nos termos do Inciso X, do Art. 37 da Constituição Federal do Brasil, no período abrangido pelo estudo. No entanto, houve sucessivas reestruturações de carreiras com ganhos salariais, especialmente, nos anos de 2011 a 2015, em percentuais acima da inflação, com carreira sendo beneficiada com até 31,44% de ganhos decorrentes da reestruturação.

Os reajustes implementados em 2011, 2012, 2013 e 2014, explicam 45%, 54,8%, 41% e 74,2% do incremento das despesas de pessoal dos respectivos anos. Considerando que em 2014 o Distrito Federal ultrapassou o limite prudencial de gastos com pessoal, as parcelas de reajustes aprovados em lei, para implementação a partir de junho de 2015 foram todas suspensas. Ainda assim, o impacto decorrente da integralização das parcelas pagas em 2014 foi da ordem de R\$ 696,01 milhões de reais, resultando no incremento de 3,44% nas despesas de pessoal.

Nos anos de 2016 e 2017 não houve novos reajustes. Por fim, em 2018 apenas uma carreira foi contemplada com reajuste, impactando no montante de R\$ 13,91 milhões de reais, que correspondem a 0,06% de incremento das despesas.

c) Impactos da variável crescimento vegetativo nas despesas de pessoal.

Conforme definido no estudo, a variável crescimento vegetativo – cujo impacto é estimado por Nascimento e Debus (2002) em 3% ao ano –, é composta por todos os eventos que implicam no aumento de despesa, excluídos aqueles decorrentes de reajustes salariais e admissões de pessoal. No âmbito do Distrito Federal há estudos que apontam um percentual de aproximadamente 1,84% ao ano, atribuído ao crescimento vegetativo. Contudo, em face das incongruências observadas nos dados contidos nos Relatórios de Gestão Fiscal, não foi possível se chegar a uma conclusão precisa do impacto do crescimento vegetativo nas

despesas de pessoal, uma vez que não se pode atribuir o incremento observado nas despesas executadas a essa variável.

A contribuição da LRF para o equilíbrio das contas públicas é indiscutível. Todavia, esse debate não se resume ao ajuste fiscal tão almejado pelo setor público, mas deve ser estendido à qualidade dos gastos, pois não basta equilibrar receitas e despesas, é preciso focar na eficiência e efetividade do gasto, ter clareza quanto ao tamanho do Estado, até onde deve ir sua atuação, quais serviços devem ser ofertados diretamente pelo Estado e quais podem ser objeto de parcerias com o setor privado, de maneira que a sociedade seja a maior beneficiada da condução da política escolhida.

É certo que despesa de pessoal na administração pública, em termos qualitativo e quantitativo, é tema demasiadamente complexo, especialmente pelos montantes envolvidos. A título de contribuição para controle dos gastos com pessoal, poderiam ser adotadas algumas medidas, como (i) adoção do sistema de remuneração por subsídio, nos termos do §4º, combinado com o §8º, do art. 39 da Constituição Federal, o que permitiria maior controle do crescimento vegetativo; (ii) política de reajustes salariais anuais, de forma a manter o poder aquisitivo, em percentuais condizentes com a inflação e evitar que a despesa de pessoal tenha o pico sazonal; (iii) redimensionamento da força de trabalho, objetivando sua reposição de forma eficaz e de acordo com o papel do Estado no contexto da nova gestão pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHAM, M. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada**. 2. ed. rev. e atual., Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ALBUQUERQUE, C.; MEDEIROS, M.; FEIJÓ, P. H. **Gestão de Finanças Públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal**. 2. ed. Brasília: Gestão Pública, 2008.

ARAÚJO, F. C.; LOUREIRO, M. R. **Por uma metodologia pluridimensional de avaliação da LRF**. Revista de Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, v. 39, n. 6, p. 1231-1252, nov/dez. 2005.

BARROS FILHO, L. C. de; SILVA, R. F. de O.; FICHE, M. E. **O impacto do Fundo Constitucional do Distrito Federal na avaliação fiscal do Distrito Federal**. Revista Razão Contábil e Finanças. Fortaleza, v.10, n. 2, jul/dez. 2019. Disponível em: <http://institutoateneu.com.br/ojs/index.php/RRCF/index>. Acesso em: 20 fev. 2020.

BERTHOLINI, F.; NOCKO, L. M.; ROSA, T. **Cinderela, Gata Borralheira, ou só Mais Uma no Baile: Quem é o Distrito Federal nas Finanças Públicas?** Companhia de Planejamento do Distrito Federal – CODEPLAN. Texto para Discussão n. 51., 2018. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/TD-51-Cinderela-Gata-Borralheira-ou-s%C3%B3-mais-uma-no-baile-quem-%C3%A9-o-Distrito-Federal-nas-finan%C3%A7as-p%C3%BAblicas.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2020.

BORBA, B. E.; TORRES, F. R. G. **Gestão Fiscal, Desenvolvimento e Direitos Sociais - O Desafio do Crescimento Econômico com Equidade, Controle Inflacionário e Equilíbrio Fiscal**. Revista DUC In Altum Cadernos de Direito, v. 10, n. 21, p. 107-129, mai.,- ago.,2018. Disponível em: <https://faculdededamas.edu.br/revistafd/index.php/cihjur/article/view/720/590>. Acesso em: 08 mar. 2020.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**: Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 ago. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 10 ago. 2019.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.028**, de 19 de outubro de 2000. Lei dos Crimes Fiscais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10268.htm#art342. Acesso em: 04 jan. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 173**, de 27 de maio de 2000. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-complementar-n-173-de-27-de-maio-de-2020-258915168>. Acesso em: 31 out. 2020.

BRUM, A. J. **Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. Rio de Janeiro. 18. ed., Rio de Janeiro: Editora Vozes Ltda., p. 520-530, 1998.

CODEPLAN. **Pesquisa Distrital por Amostra Domiciliar 2018. Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central**. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2019/03/Destaques-PDAD-2018.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2020.

DA SILVA, S. A.; REIS, J. A. G. **A Eficiência e Eficácia da Lei de Responsabilidade Fiscal: promovendo a mudança na cultura fiscal do país**. Artigo apresentado no IX Encontro Latino-Americano de Iniciação Científica e V Encontro Latino-Americano de Pós-graduação realizado na Universidade do Vale do Paraíba, nos dias 20 e 21 de outubro de 2005.

DISTRITO FEDERAL. TCDF. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Relatório de Gestão Fiscal**. Brasília, DF. Disponível em: <https://www2.tc.df.gov.br/relatorio-de-gestao-fiscal-2020/>. Acesso em: 10 Jan. 2020.

DISTRITO FEDERAL.TCDF. **Decisão nº 2498/2004** do Tribunal de Contas do Distrito Federal. Análise dos Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Executivo do Distrito Federal, relativos aos 1º e 2º quadrimestres de 2001. Disponível em: <https://www2.tc.df.gov.br/4-consultas/consultas/>. Acesso em: 28 dez. 2019.

DORNBUSCH, R.; FISCHER, S. **Macroeconomia; tradução e revisão técnica Roberto Luís Troster**. 5. ed., São Paulo: Makron, McGraw-Hill, 1991.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. D. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. Capítulo 1: Teoria das finanças públicas, p. 3-41. 4. ed. rev. e atual., 2. reimpr., Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 6. ed., 3. reimpr., São Paulo: Atlas, 2019.

JUND, S. **AFO - Administração Financeira e Orçamentária (Teoria e 750 questões)**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=gU8KO1YbYm4C>. Acesso em: 30 jan. 2020.

LEITE, J. C.; FREITAS, O. J. S. Faculdades Integradas da União Educacional do Planalto Central. Revista Digital de Administração. **Evolução das Despesas de Pessoal da União no Período de 2013 A 2016 – REAF**, 2018 – Brasília – v.1 – n.5 – jan./jul. – ISSN 2359-0351. Disponível em: <file:///C:/Users/NOT%20LENOVO/Downloads/547-1462-1-PB.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2021.

MAGALHÃES, L. C. G. de; COSTA, C. R. **Texto para Discussão 2403: Arranjos Institucionais, Custo da Dívida Pública e Equilíbrio Fiscal: A Despesa “Ausente” e os Limites do Ajuste Estrutural**. Instituto de Pesquisa Aplicada, Rio de Janeiro, p. 7-24, 51-55, ago. 2018.

MARTINS, A. A.; MARQUES, H. R. **Tribunal de Contas do Estado do Ceará - Revista Controle, Doutrina e Artigos. A Contribuição da Lei de Responsabilidade Fiscal na Gestão Pública**. Revista Controle: Doutrinas e artigos, v. 11, n. 1, p. 145-169, 2013. Disponível em: [file:///C:/Users/vini/Downloads/Acontribuicao da lei de responsabilidade fiscal n. pdf](file:///C:/Users/vini/Downloads/Acontribuicao%20da%20lei%20de%20responsabilidade%20fiscal%20n.%201.pdf). Acesso em: 22 jan. 2020.

MENDES, M. J. **Sistema Orçamentário Brasileiro: Planejamento, Equilíbrio Fiscal e Qualidade do Gasto Público – Texto para discussão 38**. Consultoria Legislativa do Senado Federal, Coordenação de Estudos. 2008. <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/94270/Texto%20p%20discuss%C3%A3o%2038.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2020.

NASCIMENTO, E. R. e DEBUS, I. **Lei Complementar nº 101/2000 – Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2. ed. atual. Tesouro Nacional. 2002. <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/EntendendoLRF.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2019.

OREIRO, J. L. **Ajuste Fiscal e Crescimento – Recriar a CPMF e reduzir as isenções fiscais pode ser um bom começo**. Artigo publicado em Diário, Comércio, Indústria & Serviço. Publicado em 08 nov., 2018. <https://www.dci.com.br/colunistas/artigo/ajuste-fiscal-e-crescimento-1.756665>. Acesso em: 07 dez. 2019.

PARDINI, D. J. **O déficit público brasileiro. Uma perspectiva histórica do Império ao Plano Cruzado**. Fundação João Pinheiro de Minas Gerais. Brasília a. 35 n. 139 jul/set 1998. Disponível em:

<file:///D:/Artigos%20Científicos/O%20Déficit%20Público%20Brasileiro.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2020.

PASCARELLI FILHO, M., **A Nova Administração Pública: profissionalização, eficiência e Governança**. Capítulo II: Quebra de paradigmas na administração pública brasileira, p. 39-50, São Paulo: DVS Editora, 2011.

PAULA, L. F. de; PIRES, M. **Crise e perspectivas para a economia brasileira. Estudos Avançados**, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 125-144, abr., 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142017000100125&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 07 mar. 2020.

PEREIRA, J. M. **Finanças Públicas: A Política Orçamentária no Brasil**. Capítulo 8: Política orçamentária e processo orçamentário no Brasil, p. 129-180; Capítulo 9: Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal, p. 181-190. 2. ed., São Paulo: Atlas, 2003.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **Banco Mundial, reforma dos Estados e ajuste das políticas sociais na América Latina**. DOI: 10.1590/1413-81232018237.08022018. Versão final apresentada em 02/04/2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v23n7/1413-8123-csc-23-07-2187.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2020.

SALTO, F.; ALMEIDA, M. **Finanças Públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade. (Introdução: Responsabilidade Fiscal é a chave para volta a crescer**, p. 15-25, 2. ed., Rio de Janeiro: Record, 2016.

SANTOS, C. H. M. dos, et. al. **Crescimento dos gastos com pessoal ativo e inativo dos estados brasileiros entre 2006–2016**. Nota Técnica II. Carta de Conjuntura do IPEA, n. 37, 4. trimestre de 2017.

SODRÉ, A. C. de A. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Condição Insuficiente para o Ajuste Fiscal**. RAE-eletrônica, v. 1, n. 2, jul -dez., 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/raeel/v1n2/v1n2a10>. Acesso em: jan. 2008.

SOUZA, T. D. N. **Fundo Constitucional do DF: viabilidade de novos aportes de recursos**. *Cadernos Aeslegis*, n. 44, p. 163-177, 2011.

ANEXOS

TABELAS COM DADOS UTILIZADOS PARA ELABORAÇÃO DOS GRÁFICOS

Dados utilizados para elaboração do Gráfico 2 - Quantitativo de Admissões de Pessoal, 2011 a 2018

ANO	SAÚDE	%	EDUCAÇÃO	%	OUTROS	%	TOTAL
2011	4.618	79%	568	10%	636	11%	5.822
2012	3.369	57%	1.240	21%	1.290	22%	5.899
2013	5.497	61%	2.168	24%	1.345	15%	9.010
2014	-	0%	1.127	15%	6.623	85%	7.750
2015	761	81%	144	15%	37	4%	942
2016	2.136	86%	259	10%	75	3%	2.470
2017	1.783	69%	216	8%	590	23%	2.589
2018	2.687	50%	1.805	34%	867	16%	5.359
TOTAL	20.851	52%	7.527	19%	11.463	29%	39.841

Fonte: Sítio da Secretaria de Estado de Economia do DF, exceto do ano de 2014, que foram extraídos do Anexo IV da LDO/2014, Lei nº 5.164/2013.

Dados utilizados para elaboração do Gráfico 3 - Custo das Admissões de Pessoal, 2011 a 2018

ANO	SAÚDE	%	EDUCAÇÃO	%	OUTROS	%	TOTAL
2011	71.149.093	57%	26.075.955	21%	26.855.140	22%	124.080.188
2012	87.720.490	53%	42.102.913	25%	36.051.651	22%	165.875.054
2013	238.405.927	55%	118.836.181	27%	76.876.941	18%	434.119.048
2014	-	0%	60.458.776	19%	256.071.262	81%	316.530.038
2015	29.865.166	72%	4.746.477	11%	6.748.698	16%	41.360.341
2016	167.931.449	88%	16.530.534	9%	7.141.555	4%	191.603.538
2017	69.406.775	69%	12.502.847	12%	18.138.426	18%	100.048.048
2018	128.694.856	48%	93.508.320	35%	47.123.876	17%	269.327.052
TOTAL	793.173.756	48%	374.762.003	23%	475.007.549	29%	1.642.943.307

Fonte: Sítio da Secretaria de Estado de Economia do DF, exceto do ano de 2014, que foram extraídos do Anexo IV da LDO/2014, Lei nº 5.164/2013. Valores correntes.

Dados utilizados para elaboração do Gráfico 4 - Evolução da Força de Trabalho do Poder Executivo, Ativos x Inativos, 2011 a 2019.

Situação Funcional	ANO REFERÊNCIA				
	2011	2013	2015	2017	2019
Ativo	86.571	91.095	88.860	84.713	83.329
Inativo	45.715	50.296	53.693	59.840	64.978

Fonte: Dados extraídos do Sistema Único de Gestão de Recursos Humanos - SIGRH

Dados do Gráfico 6 - Evolução da Despesa de Pessoal em Relação à Receita Corrente Líquida 2010 a 2018

ANO	% de comprometimento da RCL com Pessoal			
	1º Quadrimestre	2º Quadrimestre	3º Quadrimestre	
2010	44,98%	43,83%	43,40%	
2011	45,12%	46,42%	46,10%	
2012	45,46%	45,52%	44,98%	
2013	45,62%	46,19%	45,02%	
2014	45,96%	45,04%	46,93%	
2015	48,00%	50,80%	46,78%	
2016	47,08%	47,49%	46,82%	
2017	47,19%	44,81%	46,07%	
2018	45,45%	45,01%	43,46%	
Limite de Alerta: 44,10%			Limite Prudencial: 46,55%	Limite Máximo: 49,00%

Fonte: Dados extraídos do Relatório de Gestão Fiscal, no site tc.df.gov.br

Tabela de Dados do Gráfico 7 - Demonstrativo do Índice de Comprometimento da RCL x Despesas com Pessoal do GDF

DESCRIÇÃO		Poder Executivo
Limite Máximo		49,00%
Limite Prudencial		46,55%
Limite de Alerta		44,10%
ANO/ÍNDICE RCL/DP	2011	46,10%
	2012	44,98%
	2013	45,02%
	2014	46,93%
	2015	46,78%
	2016	46,82%
	2017	46,07%
	2018	43,46%

Fonte: Dados extraídos dos Relatórios de Gestão Fiscal, no sítio tc.df.gov.br (3º Quadrimestre)