

A observância dos limites para despesas com pessoal entre Poderes e órgãos da União no período de 2000 a 2013

The compliance of personnel expenses limits among powers and union organs in the period of 2000 to 2013

Mariana Campagnoni
Graduada da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Orion Augusto Platt Neto
Professor adjunto do Departamento de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Flávio da Cruz
Professor titular do Departamento de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Resumo: As organizações necessitam de capital humano para cumprir com as suas finalidades. Seria inviável para o Estado exercer as suas atividades sem pessoas em suas organizações, razão pela qual é de se esperar que as despesas com pessoal sejam significativas no setor público. Contudo, desde a Constituição Federal de 1967, há limitações que impedem a execução descomedida de gastos dessa natureza. O presente artigo tem o propósito de evidenciar a observância do cumprimento dos limites para despesas com pessoal, estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, pelos Poderes e órgãos da União, no período de 2000 a 2013. A pesquisa é descritiva quanto aos objetivos e documental quanto aos procedimentos. No que se refere à abordagem do problema, trata-se de uma pesquisa qualitativa e quantitativa (mista), cujo instrumento utilizado é a documentação. Constatou-se que os

Poderes e os órgãos da União cumpriram os limites máximo, prudencial e de alerta, em todos os anos analisados. Procedeu-se a um ajuste monetário com vistas a verificar a evolução da Despesa Total com Pessoal (DTP) e da Receita Corrente Líquida (RCL). Entre 2000 e 2013, a RCL apresentou uma variação de 99,45%. A DTP, por sua vez, cresceu 42,74%.

Palavras-chave: Despesas com pessoal. Lei de Responsabilidade Fiscal. União.

***Abstract*:** *institutions need human capital to fulfill their purposes. There would be impracticable for the State to exert their activities without people in their organizations, reason why it is expected these expenses to be significant in public sector. Nevertheless, since the Federal Constitution from 1967, there are limits that restrain the immoderate execution of such expenses. This article aim to evidence the compliance of personnel expenses limits, established by the Fiscal Responsibility Law, by the government Powers and Union organs, from 2000 to 2013. The research is descriptive regarding objectives and documentary about procedures. Concerning to the problem's approach, it is qualitative and quantitative, and so mixed, in which the used instrument is documentation. It has been noticed that the Powers and Union organs obey the maximum, prudential and vigilant limits in every analyzed years. An monetary adjustment was proceeded in order to verify the evolution of TPE (Total Personnel Expenses) and LCR (Liquid Current Revenue). Between 2000 and 2013, the LCR showed a variation of 99,45%. The TPE, on the other hand, grew 42,74%.*

Keywords: *Personnel expenses. Fiscal Responsibility Law. Union.*

1 – Introdução

As organizações necessitam do uso de diversos recursos para cumprir com as suas finalidades. Entre esses recursos, destaca-se o capital humano, imprescindível para o desempenho de quaisquer atividades, uma vez que a elaboração e, na maioria das vezes, a execução delas requerem ação de pessoas.

Schmidt e Santos (2009, p. 192-193) acreditam que esse tipo de capital é composto por pessoas cujas atividades desempenhadas agregam valor à entidade e a seus produtos ou serviços. Na esfera pública, Clemente e Dias (2009, p. 30-32) consideram-

-no como um recurso de fundamental importância, dada a parcela significativa das despesas públicas por ele representada. Da mesma maneira, reconhecem que a qualidade dos serviços públicos depende dos recursos humanos empregados, especialmente no que concerne as suas capacidades técnica e gerencial.

A prestação de serviços públicos fundamenta a necessidade do uso de recursos humanos pelo Estado. De acordo com Matias-Pereira (2010, p. 33), o Estado existe para promover o bem comum, garantido mediante oferta de bens e serviços. Um serviço público eficiente é elemento essencial ao bom atendimento das necessidades da população.

Embora o desenvolvimento da informatização no setor público torne as ações mais rápidas e reduza as tarefas manuais e repetitivas, as entidades públicas ainda necessitam de capital humano para que as atividades fundamentais sejam desenvolvidas. Se não existissem pessoas trabalhando nas organizações públicas, seria inviável para o Estado atingir os seus objetivos.

Isso posto, é de se esperar que despesas com pessoal sejam significativas no setor público. O estudo e a discussão de gastos dessa natureza são vistos por Correia, Flammarion e Valle (2001, p. 19) como um tema tão relevante para as finanças públicas, que, na obra deles, despesas com pessoal são reportadas como o elemento-chave em uma gestão fiscal responsável.

No entanto, desde a Constituição Federal de 1967, têm sido instituídos limites para a execução dessas despesas. Com isso, busca-se evitar que gastos dessa importância comprometam significativamente o orçamento público, em detrimento de outros dispêndios nescessários, tais como investimentos em obras públicas.

Com base nesse contexto, chega-se à questão que suscitou a elaboração desta pesquisa: Os Poderes e os órgãos da União cumpriram os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no tocante às despesas com pessoal, no período de 2000 a 2013? Diante do problema apresentado, o presente artigo tem por

objetivo evidenciar a observância do cumprimento dos limites para despesas com pessoal, estabelecidos na LRF, pelos Poderes e órgãos da União, no período indicado.

Entre as variáveis coletadas para o estudo, estão a Receita Corrente Líquida (RCL) e a Despesa Total com Pessoal (DTP), cuja relação indica se houve ou não cumprimento da norma pela União, no que se refere aos limites impostos pela LRF. No entanto, por se tratar de uma série histórica de 14 anos, julga-se conveniente observar como essas variáveis evoluíram durante esse período.

Essa pesquisa se justifica pelo modo como o controle social deve ser instrumentalizado nas três esferas que abrangem os entes e as entidades do setor público. Dado que a União incentiva as políticas de aprimoramento dos demonstrativos e relatórios contábeis, de forma que as informações apresentadas sejam relevantes e confiáveis, tem-se a perspectiva de que esse ente atua como modelo de conduta para os estados e os municípios. Tal fato só pode ser alcançado se o próprio ente cumpre com o que a lei instituir.

2 – Fundamentação teórica

Para que se possa discutir acerca das despesas com pessoal no setor público, é fundamental que se conheça a composição e a finalidade delas, de modo que as conclusões obtidas e as opiniões formadas ocorram com cautela e reflitam a realidade. A limitação nos gastos com custeio dessa natureza já foi tratada por uma série de normas, tendo ocorrido sua primeira regulação na Constituição Federal de 1967 (CORREIA; FLAMMARION; VALE, 2001, p. 79).

Platt Neto (2013, p. 109) destaca as Leis Camata nºs I e II, de 1995 e 1999, respectivamente, que apresentaram detalhes metodológicos e alterações nos percentuais dos limites em relação à Carta Magna de 1967. A partir de 2000, a Lei Complementar nº 101, ou Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), passou a ser a norma responsável pela limitação das despesas com pessoal.

2.1 – Despesas com pessoal e seus limites legais

A LRF reforça o controle sobre os gestores, de modo que o equilíbrio orçamentário seja mantido, mas que todas as despesas necessárias na administração pública sejam contempladas. Em seu Capítulo IV, Seção II, a referida lei estabelece o que deve ser considerado Despesa Total com Pessoal (DTP). São computados:

> os gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência (BRASIL, 2000, art. 18).

As Despesas Não Computadas (DNC) representam gastos que devem ser deduzidos da Despesa Bruta com Pessoal (DBP), uma vez que não integram a DTP. Correspondem às indenizações, demissões voluntárias e outras despesas discriminadas no art. 19 da LRF. Além disso, os arts. 19 e 20 tratam dos limites para despesas com pessoal, calculados com base na Receita Corrente Líquida (RCL).

São três os limites observados: máximo, prudencial e de alerta, embora a lei não se reporte a eles diretamente com essa terminologia. O limite máximo, também conhecido como limite legal, é de 50% para a União e 60% para estados e municípios, distribuídos entre Poderes e órgãos (BRASIL, 2000, art. 19, I). São abrangidos os Poderes e os órgãos do Executivo, Legislativo e Judiciário, Ministérios Públicos da União e dos estados, além dos tribunais de contas da União, dos estados e dos municípios, quando houver (BRASIL, 2000, art. 20).

Os limites de alerta e prudencial têm o objetivo de prevenir o ente do risco de se alcançar o limite legal. Isso ocorre por meio de aviso formal dos tribunais de contas, no caso do limite de alerta, e de restrições na gestão de recursos humanos, para o limite prudencial (PLATT NETO, 2013, p. 110).

Entende-se por limite prudencial o percentual de 95% do limite máximo, que, uma vez atingido, institui algumas vedações estabelecidas no art. 22, como, por exemplo, o veto na admissão de novos servidores públicos (BRASIL, 2000).

O termo "limite de alerta" não está expresso na LRF, já que decorre de uma interpretação do art. 59 (SOUZA; PLATT NETO, 2012, p. 70). Caso a DTP alcance 90% do limite máximo, é feita uma comunicação, por parte do Tribunal de Contas de cada ente, como forma de advertência sobre os riscos de se chegar aos limites posteriores, os quais instituem sanções legais.

Dado que a verificação do cumprimento dos limites ocorre quadrimestralmente (BRASIL, 2000, art. 22), caso o limite legal seja ultrapassado, o art. 23 impõe a eliminação de toda parcela excedente, sendo ao menos um terço no primeiro quadrimestre. Caso não ocorra essa redução, e enquanto houver a parcela excedente, fica proibido ao ente em questão o recebimento de transferências voluntárias e garantias de outros entes, além de haver limitações na contratação de determinadas operações de crédito (BRASIL, 2000, art. 23).

Uma possibilidade de redução permitida pela LRF é a diminuição na carga horária de trabalho dos servidores, com adequação dos vencimentos (BRASIL, 2000, art. 23). Isso evidencia o modo como o descumprimento dos limites se reflete na prestação de serviços públicos.

Além disso, sanção no repasse das transferências voluntárias prejudica o desenvolvimento de programas públicos (ROGERS; SENA, 2007, p. 105), assim como uma possível redução na carga horária ou no número de funcionários pode afetar os serviços fornecidos aos cidadãos, que acabam sendo os principais lesados.

2.2 – Pesquisas anteriores

É possível observar que estudos anteriores relacionados às despesas com pessoal ocorreram com mais frequência em municí-

pios. As razões dessa ocorrência se justificam pela possibilidade de formação de amostras, que podem demonstrar correlações e comportamentos que dificilmente são evidenciados quando se estuda um único ente em particular. Além disso, a administração pública municipal costuma exercer um papel importante como empregadora da população, especialmente quando se trata de municípios de pequeno porte (SANTOS; DINIZ; CORRAR, 2006, p. 11).

Entre as pesquisas direcionadas no âmbito municipal, destacam-se os trabalhos de Oliveira *et al*. (2013), Rogers e Sena (2007) e Santos, Diniz e Corrar (2006). Oliveira *et al.* (2013, p. 128) estudaram o comportamento da DTP em municípios da Região Metropolitana de Natal, entre os anos de 2003 e 2010, observando que ela evoluiu acima da média de crescimento da RCL na amostra.

Rogers e Sena (2007, p. 99) analisaram as contas públicas dos municípios mineiros de grande porte, entre 1998 e 2005, e sua adequação à LRF. A pesquisa deles destacou as despesas com pessoal, cujo crescimento no período, embora considerável, manteve-se abaixo dos limites da lei.

Santos, Diniz e Corrar (2006, p. 1), na busca pela análise dos impactos da LRF, estudaram o comprometimento das receitas correntes em relação às despesas com pessoal. A pesquisa foi feita em municípios do Estado da Paraíba e teve como base o teste não paramétrico de Mann-Withney.

Em estados membros, observa-se a análise do impacto e da evolução desses gastos em pesquisa de Souza e Platt Neto (2012). Os autores analisaram a composição e o comportamento das despesas com pessoal no Estado de Santa Catarina, entre 2000 e 2011. Embora as despesas com pessoal no estado catarinense tivessem aumentado no período analisado, os autores perceberam que as despesas com juros e encargos da dívida pública fundada elevaram-se mais do que o gasto com o pessoal prestador de serviços públicos nesse estado.

Dalmonech, Teixeira e Sant'anna (2011, p. 1.174) observaram os 26 estados membros brasileiros e o Distrito Federal por meio de uma pesquisa que objetivou analisar o impacto da LRF nas finanças públicas estaduais, no que concerne às despesas com pessoal do Poder Executivo entre 2000 e 2004. Nesse período, verificou-se que os resultados encontrados não demonstraram efeitos positivos da LRF sobre as finanças e o crescimento econômico dos estados membros. Todavia, ela causou um impacto positivo nos estados de maior Produto Interno Bruto (PIB), uma vez que houve redução nas despesas com pessoal.

Na esfera federal, Garcia (2008, p. 5) evidenciou que a principal causa do crescimento nas Despesas Correntes da União, entre 1995 e 2006, não foi o aumento dos gastos sociais ou com pessoal, mas as despesas com encargos e juros da dívida, os quais ele considera "os maiores do planeta" (GARCIA, 2008, p. 5).

O próximo capítulo descreve a classificação da pesquisa, os dados coletados e os procedimentos realizados para o seu desenvolvimento.

3 – Procedimentos metodológicos

3.1 – Classificação da pesquisa

Para Gil (2002, p. 41), a classificação da pesquisa ocorre com base em critérios. Dois critérios levantados pelo autor estão relacionados aos objetivos da pesquisa e aos procedimentos técnicos utilizados (GIL, 2002, p. 41). Além desses, Raupp e Beuren (2012, p. 91) sugerem a classificação de acordo com a abordagem do problema.

Em relação aos objetivos, a pesquisa é classificada como descritiva. Tal classificação se justifica pela proposta em identificar o cumprimento dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), instituídos pela relação entre duas variáveis: Despesa Total com Pessoal (DTP)/Receita Corrente Líquida (RCL).

Quanto aos procedimentos, utiliza-se de pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica consiste na leitura e interpretação de normas, livros e periódicos, com o objetivo de obter variadas contribuições disponíveis sobre o tema. A pesquisa documental, por sua vez, é baseada em dados oficiais publicados pela União. Os documentos utilizados são de primeira mão, sendo sua fonte primária, ou seja, não receberam tratamento científico anterior.

No que se refere à abordagem do problema, ela é qualitativa e quantitativa (mista). Considera-se pesquisa qualitativa pela análise e descrição da variável "despesas com pessoal" e de sua relação com a RCL, e quantitativa pela necessidade de utilização de instrumentos de cálculos na avaliação dessas variáveis.

3.2 – Instrumentos e procedimentos de análise dos dados

O instrumento utilizado na pesquisa é a documentação. Os dados selecionados foram coletados do Demonstrativo das Despesas com Pessoal, documento contido no Relatório de Gestão Fiscal (RGF), no período de 2000 a 2013. A apresentação do RGF – e, consequentemente, dos demonstrativos –, é feita de forma separada pelos Poderes e órgãos da União. No Poder Judiciário, a pesquisa se limitou à análise do Supremo Tribunal Federal (STF), e a justificativa para tal procedimento é apresentada no capítulo de resultados, seção 4.1.

Pelo fato de a pesquisa se basear em um único ente – a União –, não há uma amostragem selecionada. Em pesquisas conduzidas na esfera municipal, é possível observar amostras feitas a partir de aspectos comuns nos municípios selecionados. A vantagem é justamente apontar relações significativas, haja vista que elas geralmente provêm de ações oriundas da gestão pública.

No entanto, considerando a dimensão do que representa a União, entende-se como inviáveis os resultados apresentados a partir de uma amostragem que abrangesse União, estados e municípios conjuntamente. Tal inferência decorre da própria LRF,

na qual os limites para despesas com pessoal aplicáveis à União diferem daqueles referentes aos estados e municípios. Dessa forma, uma amostra conjunta com os três entes poderia trazer conclusões errôneas no tocante ao tema pesquisado.

Foram coletados e organizados os dados referentes à RCL e à DTP. As variáveis foram tabuladas e convertidas em gráficos, a partir dos quais foi feita a análise descritiva, com o intuito de se verificar e descrever os limites dos gastos com pessoal. Para tal, foram observados os seguintes aspectos:

- quais Poderes e órgãos da União apresentaram os Demonstrativos das Despesas com Pessoal sob o escopo da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no período de 2000 a 2013;
- quais foram os Limites Máximo (LM), Prudencial (LP) e de Alerta (LA) apurados para as despesas com pessoal, com base na RCL;
- se os limites apurados respeitaram as determinações da LRF.

Após a etapa da análise descritiva, partiu-se para uma análise evolutiva das variáveis pesquisadas, como forma de evidenciar seu comportamento no período. De acordo com Oliveira *et al*. (2013, p. 146), mesmo se a DTP estiver dentro dos limites legais, pode não ocorrer o controle buscado pela LRF, especialmente se as despesas com pessoal crescerem acima da média de crescimento da RCL.

Para que isso fique claro, sem que os efeitos inflacionários afetem essa variação, optou-se por realizar ajustes monetários nas variáveis. Tem-se como base para o ajuste o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), disponível no *site* do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2013).

Além disso, admitiu-se ser conveniente confrontar os gastos de pessoal com o PIB federal e com o número de servidores da União. Tais comparações provêm da perspectiva de que ambos os dados são considerados relevantes pela sua expressividade.

Os resultados obtidos na pesquisa são apresentados no Capítulo 4. Vale enfatizar, porém, que os valores e os percentuais referentes aos LM, LP e LA foram calculados pelos autores com base na DTP e na RCL apresentadas nos demonstrativos. Embora neles constem o LM e o LP, optou-se por apurá-los, como forma de evidenciar a veracidade dos valores apresentados. Organizando em etapas, a execução dos procedimentos de pesquisa pode ser resumida da seguinte forma:

- 1ª etapa: revisão de literatura das normas que regem os limites de despesa com pessoal aplicáveis na União e de estudos anteriores que contribuíram com os procedimentos da pesquisa;
- 2ª etapa: apresentação do ente estudado (União);
- 3ª etapa: coleta dos dados referentes à DTP e à RCL nos seguintes Poderes e órgãos da União: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Ministério Público da União (MPU), Senado Federal, Câmara dos Deputados, Tribunal de Contas da União (TCU) e Supremo Tribunal Federal (STF);
- 4ª etapa: tabulação dos dados em planilha eletrônica, a fim de averiguar os dados apresentados nos demonstrativos;
- 5ª etapa: atualização monetária das variáveis, com base no IPCA;
- 6ª etapa: conversão dos dados em gráficos, de forma a permitir a visualização e a comparação dos resultados alcançados;
- 7ª etapa: coleta e tabulação de dados referentes ao PIB federal e ao número de servidores da União junto à STN, ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).
- 8ª etapa: apresentação dos resultados da pesquisa com a utilização de tabelas, textos e gráficos, de forma a ilustrar os valores obtidos e compará-los aos dados complementares coletados.

4 – Resultados da pesquisa

4.1 – A União e seus Poderes e órgãos

O Brasil é composto, em termos político-administrativos, por União, estados membros, municípios e pelo Distrito Federal. Todos são independentes, mas juntos formam o Estado soberano. Dado que cada ente federativo possui autonomia e competências próprias, cabe à União representar o País nas relações internacionais, na política monetária e na defesa e intervenção nacional (BRASIL, 1988, art. 21). A relevância desse papel fundamenta a necessidade de tal ente possuir algumas prerrogativas em relação aos demais, tais como a maior fatia na arrecadação de tributos e a não incidência de limites para a dívida pública consolidada.

A coleta dos Demonstrativos das Despesas com Pessoal ocorreu por meio de solicitação oficial e acesso aos *sites* dos respectivos órgãos. A publicação do Poder Executivo e dos dados consolidados de todos os Poderes e órgãos fica a cargo da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determina que, nos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, os limites sejam divididos de modo proporcional "à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação dessa Lei Complementar" (BRASIL, 2000, art. 20). Ou seja, as despesas dessa natureza executadas no triênio 1997-1999 determinam a repartição das despesas nesses Poderes.

De fato, no Poder Legislativo, tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal publicam os seus demonstrativos de forma separada. Não há, portanto, um demonstrativo "unificado" do Congresso Nacional. Também apresentam os demonstrativos o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Ministério Público da União (MPU).

No Judiciário, a LRF determina que a publicação do RGF seja feita por todos os órgãos especificados no art. 92 da Constituição Federal (CF) (BRASIL, 2000, art. 20). São eles: Supremo Tribunal Federal (STF); Conselho Nacional de Justiça (CNJ); Superior Tribunal de Justiça (STJ); Tribunais Regionais Federais (TRFs); Tribunais do Trabalho, Eleitorais e Militares (BRASIL, 1988).

Durante a investigação documental, observou-se que tais órgãos do Judiciário devem apresentar separadamente seus demonstrativos, inclusive no caso dos tribunais regionais. Ao todo, têm-se mais de 60 órgãos do Judiciário federal (STF, 2011) que devem apresentar os demonstrativos entre 2000 e 2013, o que evidencia a necessidade de melhorias na acessibilidade à informação pela sociedade, uma vez que o acesso a todos esses demonstrativos não foi obtido nem mesmo para fins da pesquisa.

Com base nessa limitação, procedeu-se à análise das despesas com pessoal no STF, órgão de maior representação do Poder Judiciário. Optou-se por observar o STF, tendo em vista que cabe a esse órgão promover ajustes em seus limites legal e prudencial (STF, 2005; CNJ, 2006), sendo que a diferença decorrente das alterações nas repartições dos limites deve ser distribuída proporcionalmente à participação dos demais órgãos no limite total, de forma a não ultrapassar os 6% que cabem a esse Poder (CNJ, 2013).

Observou-se aumento nos limites do STF nos anos de 2001, 2002 e 2005. A análise foi feita considerando os limites cabíveis ao órgão em cada período, como pode ser verificado nas notas da tabela 2, apresentada na seção seguinte.

4.2 – A situação das despesas com pessoal na União

Na tabela 1, a seguir, são apresentadas a RCL e a DTP dos Poderes e órgãos observados na pesquisa.

Tabela 1 – Despesa Total com Pessoal e Receita Corrente Líquida dos Poderes e órgãos da União – 2000 a 2013

Valores originais em bilhões de reais (R$ bilhões)

Poderes e órgãos		Anos >	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
		RCL>	145,11	167,74	201,93	224,92	264,35	303,02	344,73
PE		DTP (R$)	46,87	46,64	50,85	54,75	59,89	63,73	73,96
		DTP (%)	32,30%	27,80%	25,18%	24,34%	22,65%	21,03%	21,45%
PL	Câmara	DTP (R$)	0,92	1,03	1,23	1,45	1,53	1,72	1,92
		DTP (%)	0,64%	0,61%	0,61%	0,65%	0,58%	0,57%	0,56%
	Senado	DTP (R$)	0,67	0,72	0,86	1,21	1,41	1,62	1,74
		DTP (%)	0,46%	0,43%	0,43%	0,54%	0,53%	0,53%	0,50%
	TCU	DTP (R$)	0,33	0,40	0,44	0,45	0,51	0,54	0,62
		DTP (%)	0,23%	0,24%	0,22%	0,20%	0,19%	0,18%	0,18%
STF1		DTP (R$)	0,06	0,08	0,10	0,11	0,13	0,14	0,15
		DTP (%)	0,04%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,04%
MPU		DTP (R$)	0,54	0,56	0,63	0,80	0,90	1,04	1,21
		DTP (%)	0,38%	0,34%	0,31%	0,35%	0,34%	0,34%	0,35%
Poderes e órgãos		**Anos >**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
		RCL>	386,68	428,56	437,20	499,87	558,71	616,93	656,09
PE		DTP (R$)	79,13	93,33	106,43	121,05	134,22	133,74	150,50
		DTP (%)	20,46%	21,78%	24,34%	24,22%	24,02%	21,68%	22,94%
PL	Câmara	DTP (R$)	2,13	2,12	2,25	2,50	2,85	2,82	3,14
		DTP (%)	0,55%	0,49%	0,52%	0,50%	0,51%	0,46%	0,48%
	Senado	DTP (R$)	1,74	1,75	1,76	2,08	2,37	2,38	2,51
		DTP (%)	0,45%	0,41%	0,40%	0,42%	0,42%	0,39%	0,38%
	TCU	DTP (R$)	0,69	0,79	0,84	0,93	0,95	0,96	1,02
		DTP (%)	0,18%	0,18%	0,19%	0,19%	0,17%	0,16%	0,16%
STF1		DTP (R$)	0,13	0,19	0,18	0,19	0,19	0,21	0,23
		DTP (%)	0,03%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,03%	0,03%
MPU		DTP (R$)	1,39	1,67	1,87	1,96	2,05	2,14	2,45
		DTP (%)	0,36%	0,39%	0,43%	0,39%	0,37%	0,35%	0,37%

Nota: PE = Poder Executivo; PL = Poder Legislativo.

(1) Observaram-se as despesas com pessoal no órgão de maior representação do Judiciário, o Supremo Tribunal Federal (STF).

DTP (%): calculado com base na Receita Corrente Líquida (RCL).

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Demonstrativos das Despesas com Pessoal referentes aos anos de 2000 a 2013, disponibilizados pelos seguintes órgãos: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Ministério Público da União (MPU), Senado Federal, Câmara dos Deputados, Tribunal de Contas da União (TCU) e Supremo Tribunal Federal (STF).

Com base nos dados apresentados na tabela 1, apuraram-se os Limites Máximo (LM), Prudencial (LP) e de Alerta (LA), evidenciados a seguir.

Tabela 2 – Apuração dos limites para as despesas com pessoal dos Poderes e órgãos da União – Parte 1/2

Valores originais em bilhões de reais (R$ bilhões)

Poderes e órgãos		Anos >	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
		LM (40,90%)	59,35	68,61	82,59	91,99	108,12	123,93	141,00
PE		LP (38,86%)	56,39	65,18	78,47	87,40	102,73	117,75	133,96
		LA (36,81%)	53,42	61,74	74,33	82,79	97,31	111,54	126,90
PL	Câmara	LM (1,21%)	1,76	2,03	2,44	2,72	3,20	3,67	4,17
		LP (1,15%)	1,67	1,93	2,32	2,59	3,04	3,48	3,96
		LA (1,09%)	1,58	1,83	2,20	2,45	2,88	3,30	3,76
	Senado	LM (0,86%)	1,25	1,44	1,74	1,93	2,27	2,61	2,96
		LP (0,82%)	1,19	1,38	1,66	1,84	2,17	2,48	2,83
		LA (0,77%)	1,12	1,29	1,55	1,73	2,04	2,33	2,65
	TCU	LM (0,43%)	0,62	0,72	0,87	0,97	1,14	1,30	1,48
		LP (0,41%)	0,59	0,69	0,83	0,92	1,08	1,24	1,41
		LA (0,39%)	0,57	0,65	0,79	0,88	1,03	1,18	1,34
STF[1]		LM[2]	0,10	0,12	0,15	0,17	0,20	0,22	0,25
		LP[3]	0,10	0,11	0,14	0,16	0,19	0,21	0,24
		LA[4]	0,09	0,11	0,13	0,15	0,18	0,20	0,23
MPU		LM (0,60%)	0,87	1,01	1,21	1,35	1,59	1,82	2,07
		LP (0,57%)	0,83	0,96	1,15	1,28	1,51	1,73	1,96
		LA (0,54%)	0,78	0,91	1,09	1,21	1,43	1,64	1,86

Tabela 2 – Apuração dos limites para as despesas com pessoal dos Poderes e órgãos da União – Parte 2/2

Valores originais em bilhões de reais (R$ bilhões)

Poderes e órgãos		Anos >	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PE		LM (40,90%)	158,15	175,28	178,81	204,45	228,51	252,33	268,34
		LP (38,86%)	150,26	166,54	169,90	194,25	217,11	239,74	254,96
		LA (36,81%)	142,34	157,75	160,93	184,00	205,66	227,09	241,51
PL	Câmara	LM (1,21%)	4,68	5,19	5,29	6,05	6,76	7,46	7,94
		LP (1,15%)	4,45	4,93	5,03	5,75	6,43	7,09	7,55
		LA (1,09%)	4,21	4,67	4,77	5,45	6,09	6,72	7,15
	Senado	LM (0,86%)	3,33	3,69	3,76	4,30	4,80	5,31	5,64
		LP (0,82%)	3,17	3,51	3,59	4,10	4,58	5,06	5,38
		LA (0,77%)	2,98	3,30	3,37	3,85	4,30	4,75	5,05
	TCU	LM (0,43%)	1,66	1,84	1,88	2,15	2,40	2,65	2,82
		LP (0,41%)	1,59	1,76	1,79	2,05	2,29	2,53	2,69
		LA (0,39%)	1,51	1,67	1,71	1,95	2,18	2,41	2,56
STF[1]		LM[2]	0,29	0,32	0,32	0,37	0,41	0,45	0,48
		LP[3]	0,27	0,30	0,31	0,35	0,39	0,43	0,46
		LA[4]	0,26	0,28	0,29	0,33	0,37	0,41	0,44
MPU		LM (0,60%)	2,32	2,57	2,57	3,00	3,35	3,70	3,94
		LP (0,57%)	2,20	2,44	2,49	2,85	3,18	3,52	3,74
		LA (0,54%)	2,09	2,31	2,36	2,70	3,02	3,33	3,54

Nota: limites calculados com base na Receita Corrente Líquida (RCL); PE = Poder Executivo; PL = Poder Legislativo; LM = Limite Máximo; LP = Limite Prudencial; LA = Limite de Alerta.

(1) Observou-se o limite das despesas com pessoal no órgão de maior representação do Judiciário, o Supremo Tribunal Federal (STF).

(2) Observou-se o cumprimento dos LM aplicáveis ao STF de: 0,0711% da RCL em 2000; 0,0701% em 2001; 0,0738% de 2002 a 2004; e de 0,073726% de 2005 a 2013. O LM de 6,00% compreende todos os ógãos definidos no art. 92 da CF.

(3) Observou-se o cumprimento dos LP aplicáveis ao STF de: 0,0675% da RCL em 2000; 0,0666% em 2001; 0,0701% de 2002 a 2004; e de 0,070040% de 2005 a 2013. O LP de 5,70% compreende todos os ógãos definidos no art. 92 da CF.

(4) Observou-se o cumprimento dos LA aplicáveis ao STF de: 0,0640% da RCL em 2000; 0,0631% em 2001; 0,0664% de 2002 a 2004; e de 0,066353% de 2005 a 2013. O LP de 5,40% compreende todos os ógãos definidos no art. 92 da CF.

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Demonstrativos das Despesas com Pessoal referentes aos anos de 2000 a 2013, disponibilizados pelos seguintes órgãos: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Ministério Público da União (MPU), Senado Federal, Câmara dos Deputados, Tribunal de Contas da União (TCU) e Supremo Tribunal Federal (STF).

Observa-se que, no período apresentado, houve cumprimento dos três limites instituídos pela LRF. Mesmo em seu ano de aprovação, período de adaptação às novas regras, os limites foram respeitados em todos os Poderes e órgãos.

Os valores estão expressos em moeda original de cada ano. Sem ajuste monetário, constata-se que a variação da DTP entre 2000 e 2013 é significativa. No Poder Executivo, por exemplo, a DTP em 2013 foi de R$ 150,50 bilhões de reais, com aumen-

to de 221,10% em relação aos R$ 46,87 bilhões apresentados em 2000. Nesse Poder, observa-se, ainda, que houve redução no percentual da DTP em relação à RCL entre 2000 e 2007, seguida de crescimento nos três anos posteriores, voltando a reduzir em 2011 e 2012. Já em 2013, essa despesa aumentou 16,76 bilhões em relação ao ano anterior.

A despeito da menor DTP em valores monetários ser referente ao ano de 2001, R$ 46,64 bilhões, seu saldo representa a segunda maior proporção em relação à RCL, 27,80%. Tal percentual é superado apenas em 2000, em que 32,30% da RCL foi comprometida com custeio de pessoal. A maior DTP em valores monetários corresponde ao ano de 2013, cujo saldo representa 22,94% da RCL naquele exercício.

Além disso, as maiores parcelas de DTP pertencem ao Executivo, como se pode esperar, dada a expressividade do número de servidores públicos vinculados a esse Poder. Tendo em vista que o Limite Máximo (LM) no Executivo federal é de 40,90%, os limites instituídos pela LRF foram respeitados.

O limite legal para o Poder Legislativo é de 2,5% da RCL, dividido entre 1,21% para a Câmara dos Deputados, 0,86% para o Senado Federal e 0,43% para o TCU. Todos esses órgãos expressaram o mesmo comportamento verificado no Executivo e reduziram a participação dos gastos com pessoal em relação à RCL.

A Câmara dos Deputados, detentora da maior parcela de limite no Legislativo, reduziu a proporção DTP/RCL em 0,16 p.p. entre 2000 e 2013, mesmo com a despesa passando de R$ 924,54 milhões para R$ 3,14 bilhões no período. Também houve redução dessa proporção no Senado e no TCU, de 0,08 p.p. e 0,07 p.p. respectivamente. Juntos, os três órgãos obedeceram ao limite de 2,5%, não alcançando sequer o Limite de Alerta (LA).

O STF cumpriu com folga os limites da LRF, sendo que foram verificados os limites específicos para o STF, modificados em 2001, 2002 e 2005. Ao analisar as despesas com pessoal no MPU, nota-se que elas pouco variaram em relação à RCL, estabi-

lizando-se na média de 0,36%. Assim como nos demais Poderes e órgãos, houve enquadramento aos limites em todos os anos analisados, uma vez que o órgão poderia ter comprometido até 0,60% da RCL.

Portanto, constata-se que, além de os limites terem sido cumpridos por todos os Poderes e órgãos, eles foram cumpridos com uma certa "folga". Com isso, presume-se que o objetivo da LRF em controlar as despesas com pessoal está sendo observado. Porém, vale ressaltar que essa "folga" também pode significar que despesas com pessoal ainda poderiam ter sido executadas, com consequente melhoria na qualidade do serviço público, por meio de, por exemplo, mais contratação de professores e médicos, ou aumentos salariais.

Os resultados encontrados são diferentes dos observados em algumas pesquisas direcionadas aos estados e municípios. Souza e Platt Neto (2012, p. 74) constataram que o Poder Executivo de Santa Catarina não ultrapassou nenhum dos limites apenas a partir de 2005, acentuando a dificuldade desse estado em adaptar-se à lei.

Situação similar ocorreu com os municípios da Região Metropolitana de Natal, conforme apontado por Oliveira *et al*. (2013, p. 128). Tais autores relatam que os municípios buscaram atingir o limite legal apoiando-se no aumento na RCL, fato que poderia ser prejudicial ao desenvolvimento da região.

Por sua vez, Santos, Diniz e Corrar (2006, p. 11) constataram que, em virtude da não adequação ao LM, os municípios paraibanos apresentaram indícios de controle e redução nos gastos com pessoal a partir do advento da LRF. Rogers e Sena (2007, p. 99) evidenciaram que os municípios da Região Mineira de Grande Porte apresentaram crescimento nessas despesas, mas sempre abaixo dos limites instituídos. Tal comportamento, similar ao das despesas com pessoal na União, sugere que elas não podem ser consideradas a principal causa de possíveis déficits públicos (ROGERS; SENA, 2007, p. 115).

Dalmonech, Teixeira e Sant'anna (2011, p. 1.174-1.193) encontraram evidências de que os estados membros de maior Produto Interno Bruto (PIB) apresentaram redução nas despesas com pessoal. Apesar disso, os autores observaram que a LRF não gerou efeitos positivos sobre o crescimento econômico desses estados, uma vez que tais entes tiveram que reduzir gastos com infraestrutura. Os autores chamam atenção para a dificuldade existente na análise dos impactos econômicos gerados por ações governamentais e pela qualidade dos serviços públicos prestados (DALMONECH, TEIXEIRA E SANT'ANNA, 2011, p. 1.194).

Não obstante, os resultados apresentados serem um bom indício de controle orçamentário, torna-se interessante analisá-los em conjunto com o aumento do PIB, uma vez que a União detém a maior parcela da renda nacional. A par disso, a seção 4.3 expõe o comportamento da RCL e da DTP entre 2000 e 2013.

4.3 – Variação e ajuste das despesas com pessoal

Os dados apresentados na tabela 1 foram expressos em moeda original, com vistas a evidenciar os limites reais de cada ano. Contudo, a atualização monetária é essencial para que a análise da variação nas despesas não ocasione conclusões distorcidas.

Os dados expostos nesta seção foram ajustados com base no Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Índice oficial do governo federal, o IPCA engloba os rendimentos, independentemente de sua fonte, compreendidos entre um e 40 salários-mínimos, coletados de famílias residentes nas áreas urbanas do País (IBGE, 2013). A seguir, é apresentada a tabela 3, cujas informações são utilizadas como base nos gráficos posteriores.

Tabela 3 – Parâmetros para comparação das despesas com pessoal da União – 2000 a 2013

Valores monetários em R$ bilhões, atualizados pelo IPCA até 31/12/2013

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
RCL	338,53	366,34	400,65	402,40	436,11	468,76	510,79
PIB	2.751,60	2.843,88	2.932,21	3.041,34	3.202,94	3.321,77	3.510,85
DTP	115,26	107,95	107,33	105,14	106,18	106,42	117,94
Nº de servidores	1.896.706	1.895.460	1.855.966	1.922.765	1.969.174	1.959.360	1.980.740
Gasto médio por servidor[1]	60.770,00	56.952,48	57.830,58	54.679,09	53.920,30	54.314,27	59.541,58
	2007	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
RCL	551,98	581,65	564,57	614,13	646,32	672,20	675,20
PIB	3.799,02	4.115,34	4.183,13	4.631,87	4.792,67	4.796,95	4.978,86
DTP	121,62	135,51	146,34	158,13	164,99	154,99	164,52
Nº de servidores	1.992.134	2.014.974	2.007.984	2.061.481	2.088.726	2.097.429	2.124.404
Gasto médio por servidor	61.050,45	67.253,03	72.880,54	76.708,94	78.989,16	73.893,86	77.440,75

Notas: a DTP (Despesa Total com Pessoal) corresponde ao somatório de todos os Poderes e órgãos compreendidos na Tabela 1. Não estão incluídos os valores referentes aos demais órgãos do Poder Judiciário especificados no art. 92 da Constituição Federal (CF).

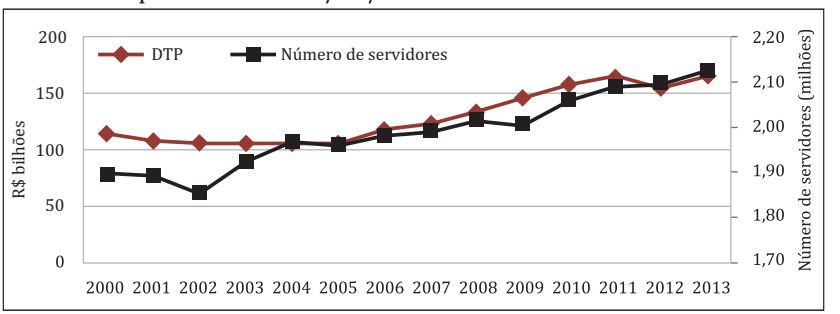
(1) Gasto médio por servidor: DTP/nº de servidores.

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Demonstrativos das Despesas com Pessoal referentes aos anos de 2000 a 2013, disponibilizados pelos seguintes órgãos: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Ministério Público da União (MPU), Senado Federal, Câmara dos Deputados, Tribunal de Contas da União (TCU) e Supremo Tribunal Federal (STF); no Boletim Estatístico de Pessoal (MPOG, 2000 a 2013); e em Contas Nacionais Trimestrais (IBGE, 2000 a 2013).

Com base no número de servidores, calculou-se a média da DTP incorrida por servidor público. Vale ressaltar que os dados contidos na tabela 3 estão ajustados pela inflação (com exceção do número de servidores). Portanto, o gasto médio por servidor é apresentado em moeda atualizada para o final de 2013. No que se refere ao Poder Judiciário, estão incluídas somente as despesas referentes ao STF. A variação do quantitativo de servidores federais e da DTP pode ser visualizada no gráfico 1, a seguir.

Gráfico 1 – Evolução da Despesa Total com Pessoal da União em relação ao quantitativo de servidores federais, entre 2000 e 2013

Valores monetários em R$ bilhões,
atualizados pelo IPCA até 31/12/2013



Nota: a DTP (Despesa Total com Pessoal) corresponde ao somatório de todos os Poderes e órgãos compreendidos na tabela 1. Não estão incluídos os valores referentes aos demais órgãos do Poder Judiciário especificados no art. 92 da Constituição Federal.

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Demonstrativos das Despesas com Pessoal referentes aos anos de 2000 a 2013, disponibilizados pelos seguintes órgãos: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Ministério Público da União (MPU), Senado Federal, Câmara dos Deputados, Tribunal de Contas da União (TCU) e Supremo Tribunal Federal (STF); no Boletim Estatístico de Pessoal (MPOG, 2000 a 2013); e na tabela 3.

O quantitativo de servidores federais abrange os servidores públicos federais ativos, aposentados e pensionistas civis e militares do Poder Executivo e servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário (MPOG, 2012, p. 41-42). Ressalta-se que, para fins da pesquisa, foram utilizados dados fornecidos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), como forma de estimar um valor aproximado de quanto seriam os gastos anuais por servidor, entre 2000 e 2013. Contudo, a DTP calculada na pesquisa não representa a totalidade das despesas com pessoal da União (não inclui parte dos gastos com pessoal no Judiciário). Portanto, ressalta-se que esse gasto por servidor calculado é um valor estimado e não demonstra o real gasto médio por servidor. Deve, portanto, ser visto como uma aproximação.

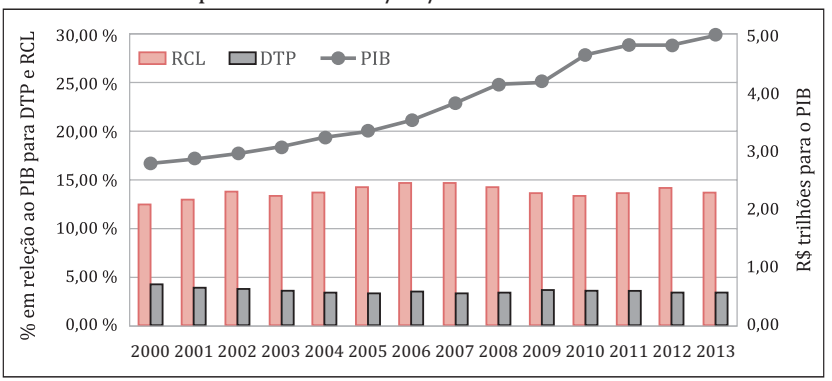
De acordo com a tabela 3, em 2013 a DTP foi de R$ 164,52 bilhões, considerando todos os Poderes e órgãos da União. Tal saldo representa um aumento de 42,74% em relação a 2000. Isso evidencia a influência da inflação no aparente aumento dos gastos com pessoal, se considerados os dados presentes na tabela 1.

Entre 2000 e 2013, o aumento foi de 12,00%, menos expressivo que os 42,74% inerentes à DTP. Ainda assim, o número de servidores e a DTP evoluíram, em geral, de modo conjunto e similar, o que leva a crer que o aumento no gasto com pessoal pode ter ocorrido por conta de novas contratações. Garcia (2008, p. 17) ressalta que "nas nações democráticas e com elevado padrão de vida, resultante da combinação de renda bem distribuída com serviços públicos universalizados e de qualidade, o quantitativo de funcionários não é pequeno". Dessa forma, o mencionado autor defende a necessidade de servidores públicos suficientes para que a prestação de serviços públicos à população seja efetivada.

O número de servidores apresentou, em geral, uma tendência de crescimento no período, com exceção dos anos 2002 e 2009. O gasto médio da União com cada servidor, entre 2000 e 2013, teve aumento de R$ 16.670,75, ou 27,43%. Com base no gráfico seguinte, é possível analisar a DTP e a RCL como proporção do PIB.

Gráfico 2 – Evolução da Despesa Total com Pessoal da União, em relação à Receita Corrente Líquida e ao PIB, entre 2000 e 2013

Valores em R$ trilhões atualizados
monetariamente pelo IPCA até 31/12/2013



Notas: a DTP (Despesa Total com Pessoal) corresponde ao somatório de todos os Poderes e órgãos compreendidos na tabela 1. Não estão incluídos os valores referentes aos demais órgãos do Poder Judiciário especificados no art. 92 da Constituição Federal.

RCL e DTP apresentados de forma percentual (%) em relação ao PIB.

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Demonstrativos das Despesas com Pessoal referentes aos anos de 2000 a 2013, disponibilizados pelos seguintes órgãos: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Ministério Público da União (MPU), Senado Federal, Câmara dos Deputados, Tribunal de Contas da União (TCU) e Supremo Tribunal Federal (STF); em Contas Nacionais Trimestrais (IBGE, 2000 a 2013); e na tabela 3.

O PIB corresponde à renda referente à produção de bens e serviços dentro dos limites territoriais do País (FONSECA, 2004, p. 274). A RCL, por sua vez, serve como parâmetro para a apuração de limites fiscais diversos e representa a soma das "receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agrope-

cuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes", com deduções previstas na LRF (BRASIL, 2000, art. 2º).

O gráfico 2 demonstra a proporção da DTP e da RCL em relação ao PIB nacional, além da evolução das três variáveis. Na tabela 3, verifica-se que o PIB cresceu 80,94% entre 2000 e 2013, passando de R$ 2,75 trilhões para R$ 4,98 trilhões, em valores atualizados.

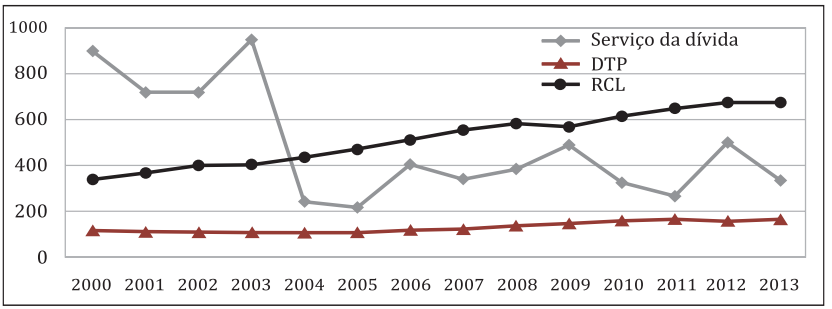
A RCL e o PIB apresentaram um aumento superior à média de crescimento da DTP. A despesa com pessoal representou, em média, 3,45% do PIB. A RCL, por sua vez, ficou na média dos 13,63%. Ademais, observa-se que, à medida que o PIB cresce ao longo da série, a proporção da DTP e da RCL em relação a ele permanece praticamente constante.

A RCL cresceu 99,45% entre 2000 e 2013. Tal variação aponta o controle feito pela União sobre o custeio de pessoal, uma vez que o aumento de 42,74% da DTP foi menor que o da RCL. Não obstante, a folga no cumprimento dos limites sugere que novas contratações de pessoal poderiam ser feitas, o que aumentaria a prestação de serviços públicos à população.

O gráfico a seguir demonstra a evolução da DTP e da RCL juntamente com o serviço da dívida, cuja representatividade, assim como os gastos com pessoal, costuma gerar polêmica e discussões, qualquer que seja o ente público.

Gráfico 3 – Evolução da Despesa Total com Pessoal da União em relação à Receita Corrente Líquida e ao serviço da dívida, entre 2000 e 2013

Valores em R$ bilhões atualizados monetariamente pelo IPCA até 31/12/2013



Notas: a DTP (Despesa Total com Pessoal) corresponde ao somatório de todos os Poderes e órgãos compreendidos na tabela 1. Não estão incluídos os valores referentes aos demais órgãos do Poder Judiciário especificados no art. 92 da Constituição Federal.

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Demonstrativos das Despesas com Pessoal referentes aos anos de 2000 a 2013, disponibilizados pelos seguintes órgãos: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Ministério Público da União (MPU), Senado Federal, Câmara dos Deputados, Tribunal de Contas da União (TCU) e Supremo Tribunal Federal (STF); no Balanço Orçamentário da União (STN, 2000 a 2013); e na tabela 3.

O serviço da dívida corresponde à soma das despesas com juros, encargos e amortização da dívida (PLATT NETO, 2013, p. 125). Em relação a ela, observa-se que a DTP se mantém praticamente constante.

Tal serviço apresentou redução de 62,86% em seu saldo, entre 2000 e 2013. Contudo, o gráfico 3 permite analisar a expressividade de seu valor nos quatro primeiros exercícios da série,

bem como suas flutuações ao longo de todos os anos, as quais decorrem do saldo da dívida e das taxas de juros de inflação no período.

Além disso, os gastos com custeio de pessoal são significativamente menores que o serviço da dívida federal. Em 2003, por exemplo, ele foi registrado em R$ 945,26 bilhões, de acordo com o gráfico 3, tendo reduzido significativamente em 2004. A DTP, por sua vez, apresentou em 2003 um saldo de R$ 105,14 bilhões, evoluindo nos anos posteriores.

Dessa forma, o gráfico demonstra que a União apresenta indícios de controle nas despesas com pessoal, o que não se repete quando se trata do serviço da dívida. Embora as oscilações tenham sido menores a partir de 2004, observa-se que a dívida acaba por representar despesas maiores para a União do que os servidores públicos que prestam serviços à sociedade.

5 – Conclusões

A presente pesquisa teve o objetivo de evidenciar a observância do cumprimento dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para despesas com pessoal nos Poderes e órgãos da União, de 2000 a 2013. Seu escopo foi atingido com base na coleta dos dados referentes às variáveis Despesa Total com Pessoal (DTP) e Receita Corrente Líquida (RCL), disponibilizados nos Demonstrativos das Despesas com Pessoal dos Poderes e órgãos analisados.

A União, incluindo os Poderes e órgãos observados, cumpriu os limites máximo, prudencial e de alerta instituídos pela LRF em todos os anos analisados. Mesmo em 2000, ano no qual a referida lei estava em processo de implantação, não houve descumprimento de qualquer limite. Contudo, constatou-se que houve uma certa "folga" no respeito aos limites, que, se convertida em contratação de pessoal ou aumentos salariais, poderia resultar em melhoria na qualidade dos serviços públicos prestados à população.

De forma complementar à análise descritiva dos dados, observou-se também a evolução das variáveis no período delimitado, com vistas a verificar se a variação da DTP foi mais ou menos significativa que a da RCL. Tal constatação provém da perspectiva de que, se o aumento médio da DTP é maior que a média de crescimento da RCL, o controle dos gastos com pessoal buscado pela LRF pode não estar sendo alcançado (OLIVEIRA *et al*., 2013, p. 146).

Para a análise evolutiva das variáveis, procedeu-se a um ajuste monetário com base no Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Constatou-se que a DTP cresceu 42,74% entre 2000 e 2013, e a RCL cresceu 99,45% no mesmo período. Portanto, os gastos com pessoal têm evoluído em menores proporções que a RCL. Verificação similar ocorreu com o PIB, cuja variação de 74,33% entre 2000 e 2012 mostra que a arrecadação nacional tem sido mais expressiva que os gastos com custeio de pessoal.

Ademais, o quantitativo de servidores federais entre 2000 e 2012 permitiu apurar um gasto médio estimado por servidor público, cujo saldo oscilou entre R$ 60.770,00 em 2000 e R$ 77.440,75 em 2013, em valores anuais ajustados, representando um aumento de 27,43%. Ressalta-se que esse gasto médio estimado foi calculado como forma de se obter uma aproximação do que seria o real gasto médio anual por servidor, tendo em vista que a DTP calculada na pesquisa não representa a totalidade das despesas com pessoal da União, pois não inclui parte das despesas com pessoal no Judiciário.

Analisando-se essa despesa em conjunto com o serviço da dívida, observou-se que a DTP se manteve praticamente constante no decorrer nos anos analisados, ao passo que o serviço da dívida apresenta variações significativas.

Destaca-se que a limitação na coleta de dados do Poder Judiciário, uma vez que os órgãos vinculados a ele publicam separadamente seus Relatórios de Gestão Fiscal, torna necessário questionar se as informações publicadas levam em consideração os preceitos de acesso à informação. A dificuldade no acesso aos

relatórios pode ser uma barreira ao controle social das contas públicas.

Espera-se que os resultados apresentados tragam contribuição à comunidade acadêmica, como fonte de consulta para estudos futuros, e à sociedade em geral, como verificação e controle das contas públicas nacionais. Para pesquisas futuras, recomenda-se a análise do cumprimento dos limites para despesas com pessoal no Poder Judiciário federal, de forma a verificar se todos os órgãos que compõem esse Poder publicam efetivamente os seus demonstrativos desde 2000, como pede a LRF.

6 – Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 76, de 28 de novembro de 2013. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 6 fev. 2014.

_____. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 24 de janeiro de 1967.** Atualizada até a Emenda Constitucional nº 27, de 28 de novembro de 1985. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/_EMCs_CF1967.htm>. Acesso em: 6 fev. 2014.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).** 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: 22 jan. 2014.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Demonstrativos das Despesas com Pessoal**: Anexo I dos Relatórios de Gestão Fiscal referentes aos terceiros quadrimestres dos anos de 2001 a 2013. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/transparencia/gestao-na-camara-dos-deputados/relatorio-de-gestao-fiscal>. Acesso em: 2 fev. 2014.

_____. **Demonstrativo das Despesas com Pessoal**: Anexo I do Relatório de Gestão Fiscal referente ao terceiro quadrimestre de 2000. Cópia disponibilizada pelo Centro de Documentação e Informação – Cedi/Corpi). Assunto: Câmara responde: Complementação de resposta ao Protocolo 3EF6102938051. Arquivo em anexo: 120784_128805_326

4_Portaria_1_2001.pdf. Mensagem recebida por: mari.campa@yahoo.com.br. Data de recebimento: 7 ago. 2013.

CLEMENTE, A.; DIAS, H. L. Capital humano no setor público: análise dos municípios paulistas do Vale do Ribeira. **Revista Universo Contábil**, Blumenau, v. 9, n. 2, p. 27-44, abr./jun. 2013. Disponível em: <http://www.furb.br/universocontabil>. Acesso em: 15 set. 2013.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução nº 26, de 5 de dezembro de 2006**. Estabelece novos limites para despesas com pessoal e encargos sociais pra os órgãos do Poder Judiciário da União. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/resolucoespresidencia/12141-resolu-no-26-de-05-de-dezembro-de-2006>. Acesso em: 25 fev. 2014.

_____. **Resolução nº 177, de 6 de agosto de 2013**. Altera o percentual destacado como limite para as despesas com pessoal e encargos sociais do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atosdapresidencia/resolucoespresidencia/25783-resolucao-n-177-de-6--de-agosto-de-2013>. Acesso em: 25 fev. 2014.

CORREIA, A. F.; FLAMMARION, E. P.; VALLE, V. R. L. **Despesa de Pessoal**: a chave da gestão fiscal responsável: teoria e prática da Lei de Responsabilidade Fiscal. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

DALMONECH, L. F.; TEIXEIRA, A.; SANT'ANNA, J. M. B. O impacto *ex-post* da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101, de 2000, nas finanças dos estados brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 4, p. 1.173-1.196, jul./ago. 2011. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7031>. Acesso em: 20 jul. 2014.

DEODATO, A. **Manual de Ciência das Finanças**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 1971.

FONSECA, M. G. Medidas da atividade econômica. In: PINHO, D. B; VASCONCELLOS, M. A. S. (Orgs.). **Manual de economia**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

GARCIA, Ronaldo C. **Despesas Correntes da União**: **Visões, Omissões e Opções – Texto para Discussão nº 1.319.** Brasília: Ipea, jan. 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4565>. Acesso em: 11 ago. 2013.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC)**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultinpc.shtm>. Acesso em: 2 fev. 2014.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Boletim Estatístico de Pessoal**. Elaborado pela Secretaria de Gestão Pública. Brasília, v. 17, dez. 2012. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2012/Bol200_Dez2012.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2014.

MPU – Ministério Público da União. **Demonstrativos das Despesas com Pessoal: Anexo I dos Relatórios de Gestão Fiscal referentes aos terceiros quadrimestres dos anos de 2000 a 2002.** Disponível em: <http://www.mpu.mp.br/navegacao/documentos-e-publicacoes/rel_gest-fiscal>. Acesso em: 7 set. 2013.

_____. **Demonstrativos das Despesas com Pessoal: Anexo I dos Relatórios de Gestão Fiscal referentes aos terceiros quadrimestres dos anos de 2003 a 2013**. Disponível em: <http://www.audin.mpu.mp.br/>. Acesso em: 2 fev. 2014.

OLIVEIRA, F. P. S. *et al*. Análise em painel do comportamento das despesas totais com pessoal dos municípios da Região Metropo-

litana de Natal. **Revista Uniabeu**, Belford Roxo, v. 6, n. 12, jan./abr. 2013. Disponível em: <http://www.uniabeu.edu.br/publica/index.php/RU/issue/view/41>. Acesso em: 4 out. 2013.

PLATT NETO, O. A. Contabilidade Pública: atualizada e focada. **Livro didático da Disciplina Contabilidade Pública II do Curso de Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).** 10. ed. (rev. e atual. - semestre 2013/2). Florianópolis: Edição do autor, 2013.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. Metodologia da pesquisa aplicável às Ciências Sociais. In: BEUREN, I. M. (Orgs.). **Como elaborar trabalhos monográficos em Contabilidade: teoria e prática.** São Paulo: Atlas, 2012.

ROGERS, P.; SENA, L. B. Análise Agregada dos Municípios Mineiros de Grande Porte Quanto à Adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, ano 4, v. 1, Jul-dez/ 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/1958>. Acesso em: 4 out. 2013.

SANTOS, J.; DINIZ, J. A.; CORRAR, L. J. Gestão dos gastos de pessoal na administração pública brasileira: avanços após a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Administração em diálogo**, São Paulo, v. 8, n. 1. p. 1-16, 2006. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/rad/issue/view/46/showToc>. Acesso em: 22 set. 2013.

SENADO FEDERAL. **Demonstrativos das Despesas com Pessoal: Anexo I dos Relatórios de Gestão Fiscal referentes aos terceiros quadrimestres dos anos de 2000 a 2006.** Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/scint/relatorios.asp>. Acesso em: 7 set. 2013.

_____. **Demonstrativos das Despesas com Pessoal: Anexo I dos Relatórios de Gestão Fiscal referentes aos terceiros quadrimestres dos anos de 2007 a 2013.** Disponível em: <http://www.senado.gov.br/transparencia/>. Acesso em: 3 fev. 2014.

SOUZA, P; PLATT NETO, O. A. A composição e a evolução das despesas com pessoal no Estado de Santa Catarina de 2000 a 2011. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, Florianópolis, v. 11, n. 33, p. 66-81, ago./nov. 2012. Disponível em: <http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/CRCSC/article/view/1301>. Acesso em: 24 ago. 2013.

SCHMIDT, P.; SANTOS, J. L. **Avaliação de Ativos Intangíveis 2.** ed. São Paulo: Atlas, 2009.

STF – Supremo Tribunal Federal. **Demonstrativos das Despesas com Pessoal: Anexo I dos Relatórios de Gestão Fiscal referentes aos terceiros quadrimestres dos anos de 2000 a 2012.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=transparenciaRelatorioGestaoFiscal>. Acesso em: 3 fev. 2014.

_____. **Portaria nº 82, de 17 de agosto de 2005.** Estabelece limites de despesas com pessoal e encargos sociais para o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/norma/portariapr082-2005.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2014.

_____. **Sistema Judiciário Brasileiro**: organização e competências. Notícias STF, [s. L.], p. 17, jan. 2011. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=169462>. Acesso em: 21 jul. 2014.

STN – Secretaria do Tesouro Nacional. **Demonstrativos das Despesas com Pessoal**: Anexo I dos Relatórios de Gestão Fiscal referentes aos terceiros quadrimestres dos anos de 2001 a 2013. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/central-de-informacoes-results?b=Relat%C3%B3rio+de+Gest%C3%A3o+Fiscal&o=ant&assunto=&tipo_arquivo=&ano=&mes=>. Acesso em: 2 fev. 2014.

_____. **Demonstrativo das Despesas com Pessoal**: Anexo I do Relatório de Gestão Fiscal referente ao terceiro quadrimestre de 2000. Cópia disponibilizada pela Gerência de Informações Fiscais (GEINF/CCONT). Assunto: Re: RGF. Arquivo em anexo: RE-

LATORIO DE GESTÃO FISCAL.pdf. Mensagem recebida por: mari.campa@yahoo.com.br. Data de recebimento: 2 set. 2013.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Demonstrativos das Despesas com Pessoal**: Anexo I dos Relatórios de Gestão Fiscal referentes aos terceiros quadrimestres dos anos de 2000 a 2013. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes_institucionais/relatorios/relatorios_gestao_fiscal>. Acesso em: 2 fev. 2014.