

VANESSA MITSUYASSU

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO PARANÁ:
UMA ANÁLISE DAS DESPESAS COM PESSOAL NO PODER EXECUTIVO
ENTRE 2003 E 2010

Monografia apresentada como requisito parcial à
obtenção do grau de bacharel em Ciências
Econômicas, Setor de Sociais Aplicadas da
Universidade Federal do Paraná

Orientador: Prof.Dr. Mariano Matos Macedo

CURITIBA
2013

TERMO DE APROVAÇÃO

VANESSA MITSUYASSU

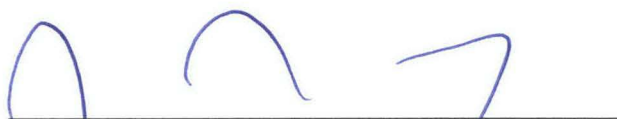
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO PARANÁ:

ANÁLISE DAS DESPESAS COM PESSOAL NO PODER EXECUTIVO

ENTRE 2003 E 2010

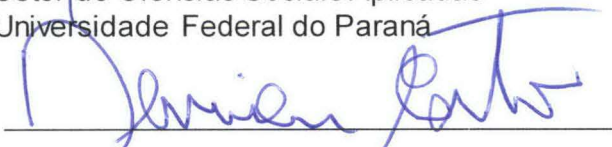
Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas, Departamento de Economia, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador:



Prof. Dr. Mariano de Matos Macedo
Setor de Ciências Sociais Aplicadas
Universidade Federal do Paraná

Examinador:



Prof. Dr. Demian Castro
Setor de Ciências Sociais Aplicadas
Universidade Federal do Paraná

Examinador:



Profa. Dr. Denise Maria Maia
Setor de Ciências Sociais Aplicadas
Universidade Federal do Paraná

Curitiba, 16 dezembro de 2013

A Deus, por ter dado forças suficientes para continuar essa empreitada, e aos meus pais, por ter me devotado confiança e fé.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais pelo apoio físico e moral cedido no decorrer deste curso.

Agradeço também a ajuda do professor Dr. Mariano Matos Macedo, que me orientou e me instruiu na realização desta monografia e à minha amiga Patrícia que tanto me auxiliou nos debates do referido estudo.

Aos demais amigos que muito estimo Ágatha, Ane, Érick, João Victor, Letícia, Lucas, Markus, Victor e aos professores que fizeram parte da minha vida acadêmica.

Nada no mundo se compara à persistência. Nem o talento; não há nada mais comum do que homens malsucedidos e com talento. Nem a genialidade; a existência de gênios não recompensados é quase um provérbio. Nem a educação; o mundo está cheio de negligenciados educados. A persistência e determinação são por si só, onipotentes. O slogan "não desista" já salvou e sempre salvará os problemas da raça humana.

Calvin Coolidge

RESUMO

Este trabalho analisa os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as despesas do Estado do Paraná, em especial o gasto com pessoal no Poder Executivo. Nesse sentido, confere a situação no decorrer dos anos 2003-2010, ou durante o governo de Roberto Requião de Mello e Silva.

O referido estudo, ainda examina a disposição financeira do estado paranaense após a criação da referida Lei, tendo na base de dados a Secretaria do Tesouro Nacional e o Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão, bem como as consultas relativas ao Tribunal de Contas do Paraná e ao Portal da Transparência.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal. Gastos com Pessoal. Poder Executivo.

ABSTRACT

This work analyzes the limits of the Fiscal Responsibility Law in the government spending of the state of Paraná, particularly the Executive branch, on personal expenses. In order to that, we examined the situation between 2003-2010, in other words, during Roberto Requião de Mello e Silva governance term.

The referenced study examines, furthermore, the financial capability of the state of Paraná after the new law enacting, taking as database the information granted by the National Treasury Secretary and the Budget, Planning and Management Ministry, and also queries in the Court of Accounts of the state of Paraná and on “Portal da Transparência”.

Keywords: Fiscal Responsibility Law. Personal expenses. Executive branch.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – COMPARATIVO MONETIZADO DAS DESPESAS COM PESSOAL ENTRE 2003 E 2010.....	39
FIGURA 2 – COMPARATIVO PROPORCIONAL DAS DESPESAS COM PESSOAL ENTRE 2003 E 2010.....	40

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	23
TABELA 2 – DESPESAS CORRENTES	25
TABELA 3 – LIMITES DAS DESPESAS COM PESSOAL	29
TABELA 4 – DESPESAS COM PESSOAL NO PODER EXECUTIVO - 2003	31
TABELA 5 – DESPESAS COM PESSOAL NO PODER EXECUTIVO - 2004	32
TABELA 6 – DESPESAS COM PESSOAL NO PODER EXECUTIVO - 2005	33
TABELA 7 – DESPESAS COM PESSOAL NO PODER EXECUTIVO - 2006	34
TABELA 8 – DESPESAS COM PESSOAL NO PODER EXECUTIVO - 2007	35
TABELA 9 – DESPESAS COM PESSOAL NO PODER EXECUTIVO - 2008	36
TABELA 10 – DESPESAS COM PESSOAL NO PODER EXECUTIVO - 2009	37
TABELA 11 – DESPESAS COM PESSOAL NO PODER EXECUTIVO - 2010	38
TABELA 12 - COMPARATIVO MONETIZADO DAS DESPESAS COM PESSOAL ENTRE 2003 E 2010.....	39
TABELA 13 - COMPARATIVO PROPORCIONAL DAS DESPESAS COM PESSOAL ENTRE 2003 E 2010.....	40

LISTA DE ABREVIATURAS E/OU SIGLAS

CF – Constituição Federal

DTP – Despesa Total com Pessoal

FUNDEF – Fundo de Manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental

ICMS – Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores

ITCMD – Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação

LC – Lei Complementar

LDO – Lei das Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MP – Ministério Público

PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PPA – Plano Plurianual

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. REFERENCIAL TEÓRICO	15
2.1 O ESTADO COMO PROMOTOR DO DESENVOLVIMENTO	15
2.2 O CRESCIMENTO DAS DESPESAS PÚBLICAS	16
2.3 CLASSIFICAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS	16
3. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E SEUS ANTECEDENTES	18
3.1 A LRF NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	18
3.2 RECEITAS E DESPESAS	21
3.2.1 Receita Corrente.....	21
3.2.2 Receita de Capital.....	24
3.3 DESPESAS	24
3.3.1 Despesas Correntes.....	24
3.3.2 Despesas de Capital	25
4. LIMITES E EXIGÊNCIAS DE DESPESAS COM PESSOAL POR PODER	27
4.1 LIMITE PRUDENCIAL.....	29
4.2 LIMITE DE ALERTA	30
4.3 LIMITE MÁXIMO	30
5. DESPESAS COM PESSOAL NO PODER EXECUTIVO ENTRE 2003 E 2010 -	31
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	43
7. REFERÊNCIAS	44

1. INTRODUÇÃO

O Governo, quando do contrato social, assume compromissos e funções a desempenhar entre as quais se encontram a promoção do desenvolvimento e a corroboração da geração de renda de seu Estado; no entanto, muitas vezes, as receitas obtidas não são suficientes para encobrir o total de despesas. Neste aspecto, quanto maior o faturamento, maior a possibilidade de aumentarem os dispêndios assumidos – e emerge deste bojo o assunto de que aqui trataremos.

O presente trabalho tem o objetivo de investigar a evolução das despesas com pessoal do Setor Público do estado do Paraná, priorizando-se o Poder Executivo, sendo o maior representante nos gastos da Receita. Averiguam-se os impactos da Lei Complementar nº 101/2000 (“Lei de Responsabilidade Fiscal” (LRF)) nas contas públicas e como repercutiram entre os anos de 2003 e 2010.

A Lei da Responsabilidade Fiscal incorpora alguns princípios e normas que balizam seu funcionamento, entre eles os princípios do Fundo Monetário Internacional – cabe lembrar os estreitos laços que o Brasil mantém com a instituição, especialmente no que tange a dívida externa brasileira e os pagamentos de juros dela derivados – é este órgão que tem estabelecido determinadas normas de gestão pública: o então chamado *Fiscal Transparency* tem como características principais a transparência dos atos, particularmente a divulgação das contas (no caso da LRF). Além disso, há parâmetros para as políticas fiscais, de modo que estas devem ser precisamente especificadas e as contas fiscais, apresentadas ao Legislativo e à publicidade.

No exemplo dos Estados Unidos, o controle dos gastos do Governo Central, redimensionado pelas mencionadas medidas, levou à edição do *Budget Enforcement Act* (BEA) – visando um maior controle e mais esmerado dos dispêndios e receitas públicas – junto ao princípio de *accountability*, que estabelece a compulsoriedade de um sistema preciso de informações que viabilizem a prestação de contas.

Com base nisso, a LRF apresenta-se como um código de conduta para os administradores públicos de todo país, tanto nos Três Poderes (Legislativo, Executivo e Judicial) como nas três esferas de Governo (União, Estados e Municípios). Foi criada ao modelo deduzido de experiências similares de países da União Européia (além dos Estados Unidos) aderentes aos princípios, prevendo, outrossim, sanções para gestores que não incorram na observância destes mecanismos.

A monografia divide-se em seis capítulos, além da Introdução. No primeiro capítulo, é apresentado o referencial teórico em que a presente análise se apoia; o seguinte descreve a LRF dedicando-se aos limites estipulados para a União, Estado e Municípios – onde há clara priorização das implicações de ordem estadual, conforme o escopo supracitado. No terceiro capítulo as receitas e as despesas do Estado são definidas.

No quarto capítulo será discutido os limites e exigência para despesas com pessoal comparativamente a cada esfera do Poder.

O quinto e último capítulo o debate permeado pelas questões conceituais alavancadas pelo estabelecimento da lei e as bases pragmáticas da repercussão que se deu ao longo dos sete anos do período em análise.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

As finanças públicas de um país estão conduzidas para a administração das transações associadas a receita, despesa, o orçamento e o crédito público. Logo, preocupa-se com a aquisição, distribuição, utilização e controle dos recursos financeiros do Estado. (MATIAS-PEREIRA, 2003)

As finanças públicas preocupam-se em avaliar os gastos do setor público, de que maneira serão custeados ou financiados. Compete também a captação de recursos, sua administração e o gasto pelo Estado, atendendo as necessidades de seus cidadãos (GIAMBIAGI, 2005).

2.1 O ESTADO COMO PROMOTOR DO DESENVOLVIMENTO

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi concebida como uma ferramenta de inovações das Finanças Públicas e se expressou como um marco cultural e institucional relevante que possibilitou o controle social no Brasil (MATIAS-PEREIRA, 2003).

Ainda segundo Fernando Rezende, o papel do Governo nos últimos 40 anos alterou consideravelmente e lhe foi atribuído função predominante como regulador da atividade econômica. Além disso, aumentou indispensavelmente a relação das atribuições econômicas governamentais. De acordo com Musgrave¹, as incumbências se ajustam em três categorias:

- 1) Promover ajustamentos na alocação de recursos;
- 2) Promover ajustamentos da distribuição de renda
- 3) Manter a estabilidade econômica.

Referente ao Estado, este tem como objetivo promover uma gestão eficiente a fim de evitar os desequilíbrios fiscais. Dessa forma, é interessante analisar o comportamento das receitas e despesas sobre o nível de demanda e de produção do sistema econômico.

¹ Richard A. Musgrave, *The Theory of Public Finance* (New York: McGraw Hill Inc.), 1959

2.2 O CRESCIMENTO DAS DESPESAS PÚBLICAS

Contribuições de Adolph Wagner e de Peacock e Wiseman embasadas em hipóteses teóricas para explicar a evolução do setor público. A chamada “Lei de Wagner” estabelece a seguinte proposição: “ À medida que cresce o nível de renda em países industrializados, o setor público cresce sempre a taxas elevadas, de tal forma que a participação relativa do Governo na economia cresce com o próprio crescimento econômico do país”.

Peacock e Wiseman acreditam que o crescimento das dívidas públicas se dá de maneira diferente. O aumento dos gastos totais do Governo de determinado país está mais relacionado a obtenção de recursos do que a expansão dos fatores que explicam o crescimento da demandas dos serviços produzidos pelo Governo.

2.3 CLASSIFICAÇÃO DAS RECEITAS PÚBLICAS E GASTOS PÚBLICOS

É importante delinear a classificação econômica da receita orçamentária, estabelecida pela lei no artigo 12º, nº 4320/64: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

A categoria econômica de Receita Corrente Orçamentária surge devido à necessidade de demonstrar as receitas de operações orçamentárias, ou seja, operações que provêm das despesas dos órgãos, fundos ou entidades associados dos orçamentos fiscais e da seguridade social.

Ainda de grande importância para a compreensão do orçamento são os critérios de classificação das contas públicas, denominada classificação funcional-programática. As classificações são utilizadas para facilitar e padronizar as informações que se deseja obter. Pela classificação, é possível visualizar o Orçamento por Poder, por Instituição, por Função de Governo por Subfunção, por Programa, por Projeto/Atividade e/ou Operações Especiais, ou ainda por Categoria Econômica: Despesas Correntes e Despesas de Capital (BRUNET, 2012, p. 45).

Cabe ressaltar as despesas de custeio, incorporadas nas despesas correntes, referentes aos gastos necessários à manutenção da ação da

administração, como, por exemplo, o pagamento de pessoal, de material de consumo e a contratação de serviços de terceiros, inclusive as destinadas a atender à obras de conservação e adaptação de bens imóveis.

É importante destacar as diferentes categorias de dispêndio, pois o objetivo do trabalho monográfico é investigar como evoluíram as despesas com pessoal no setor público paranaense (2003/2010).

3. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E SEUS ANTECEDENTES

O embrião do endividamento estadual ocorreu em meados da década de 70, eclodindo com uma política fiscal centralizadora executada pelo governo militar que determinava uma restrição orçamentária rigorosa dos estados. Essa política proporcionou aos estados um eminente grau de dependência em relação ao governo federal, já que este controlava a contratação das operações de crédito e sempre condicionou o uso de recursos ao atendimento de determinadas exigências.

A crise financeira, no início dos anos 80, agravou ainda mais o desequilíbrio financeiro enfrentado pelos estados. Como tal desequilíbrio tornou-se evidente a partir dessa década foram necessárias medidas que assegurassem um melhor direcionamento e gestão dos orçamentos públicos.

Embora a LRF tenha surgido duas décadas depois, esta teve como principal objetivo assegurar sustentabilidade fiscal intertemporal, antecipando o respeito a limites e condições dos gastos com servidores e com a seguridade social; que esteve dependente na fixação de novos limites para cada um dos níveis de governança.

3.1 A LRF NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A LRF surge no cenário nacional como instrumento legal definidor de normas nacionais das finanças públicas, complementando, entre outros, o art. 163 da Constituição Federal de 1988. Ela se insere no contexto da reforma do Estado Brasileiro, fundamentada nos princípios de transparência, planejamento, controle e responsabilização.

Sendo uma lei complementar (101) que entrou em vigência no dia 4 de maio de 2000 e dispõe sobre o endividamento público dos entes federados brasileiros. Com a edição da LRF, procurou-se consolidar uma cultura de responsabilidade fiscal, de forma a reduzir o nível de endividamento dos entes federados.

O objetivo da Lei da Responsabilidade Fiscal é ordenar e melhorar a administração pública, com equilíbrio fiscal, planejamento e transparência e também com a divulgação das contas públicas. Constitui ao mesmo tempo um código de conduta e ética para os administradores públicos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, estabelecendo regras de como estes devem agir. Ainda, conjecturam responsabilidades aqueles que não atuam dentro dos limites estabelecidos. As punições correspondentes em complementação à LRF foi promulgada a Lei nº 10.028, Lei de Crime Contra as Finanças Públicas, que instituiu as penas equivalentes aos desvios realizados contra a mesma.

Tal lei visa atender à prescrição do artigo 163 da CF de 1988:

Lei complementar disporá sobre:

- I - finanças públicas;
- II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público;
- III - concessão de garantias pelas entidades públicas;
- IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;
- V - fiscalização das instituições financeiras;
- VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ARTIGO 163, 1988).

A LRF também respeita o artigo 169 da Carta Magna, que estabelece os limites para despesas com pessoal ativo e inativo da União, Estados e Municípios.

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

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - exoneração dos servidores não estáveis. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ARTIGO 169, 1988)

Com a aprovação da LRF buscou-se o equilíbrio entre receita e despesa, que é responsabilidade dos dirigentes. Os princípios – austeridade, economicidade e seriedade – são as referências que alvitram o princípio da eficácia da administração pública contida na Constituição Federal. É importante mencionar que a LRF estudada deu êxito à vários dispositivos da CF, essencialmente nos artigos 163 e 169.

Uma das desvantagens que o Brasil sofria nas esferas de governo era o déficit público, pois as despesas eram superiores às receitas. Logo foi necessário habilitar normas de atuação à administração de gestores públicos com o intuito de planejar, controlar os gastos e é nesse contexto que surge a Lei de Responsabilidade Fiscal. (FIGUEIREDO E NÓBREGA, 2001).

Matias-Pereira também compartilha a mesma opinião. Segundo o autor, a criação da lei proporcionou o combate crônico ao desequilíbrio fiscal da administração pública, tanto em nível federal, estadual, quanto municipal; por através de um controle severo do endividamento público. (MATIAS-PEREIRA, 2003).

Ainda segundo o art. 1º §1 da Lei complementar nº101, 4 de maio de 2000

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL,2001)

Cabe ressaltar que os instrumentos divulgados pela LRF são os mesmos adotados na Constituição Federal e que aquela é um instrumento de associação entre o Plano Plurianual – PPA, Lei Orçamentária Anual – LOA e Lei das Diretrizes Orçamentárias – LDO.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) aprecia as receitas e concede as despesas do Governo de acordo com o conhecimento prévio de arrecadação e foi criada em

conciliação com o Plano Plurianual (PPA), a Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a própria Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em 1988 a Constituição Federal instaurou o Plano Plurianual (PPA), responsável pelo planejamento de médio prazo do governo, estabelecendo medidas, gastos a serem seguidos pelo Governo Federal no quadriênio. A Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei das Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual acabam produzindo efeitos reais no auxílio da gestão. Anteriormente também, é importante mencionar a Lei 4.320 de 1964, que representa um dispositivo crucial de suporte às ações de execução, planejamento e fiscalização orçamentária.

É importante ressaltar a limitação dos itens de despesa do orçamento público que apresentou os resultados esperados em termos de contribuição para o ajuste fiscal, já que a despesa com pessoal era desmedida e uma das fontes do problema fiscal (TESOURO NACIONAL, 2005, p.3).

3.2 RECEITAS E DESPESAS

As receitas estaduais do Paraná são de suma importância para averiguação das despesas que o estado tem consolidado. Centralizaremos nosso estudo na Receita Corrente Líquida, pois serve de parâmetro para os cálculos relacionados a despesas com pessoal. No capítulo 7 é demonstrado as receitas que o estado paranaense absorveu durante o período estudado, bem como a abrangência de maneira mais detalhada das despesas com pessoal no Poder Executivo entre 2003 e 2010.

3.2.1 Receita Corrente

A Receita Corrente abarca as receitas que crescem somente ao patrimônio não-duradouro do Estado, isto é, que se esgotam dentro do período anual – caso, por exemplo, das receitas dos impostos que, por se extinguirem no decorrer da execução orçamentária, têm que ser elaboradas todos os anos. Na receita corrente contemplam-se as receitas tributárias, patrimoniais, industriais e outras de natureza

semelhante, bem como as provenientes de transferências correntes, componentes esmiuçados a seguir:

As receitas tributárias correspondem à arrecadação de tributos, abrangendo impostos, taxas de contribuição e melhoria. É, ainda, a principal fonte de arrecadação do Estado, composta de Impostos e taxas, como o Imposto por Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), IR-Adicional, Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD). (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA).

As receitas de contribuições constituem em transferência destinada a entidades de direito público ou privado sem finalidade lucrativa, concedidas em virtude da lei especial, para atender o ônus ou encargo assumido pelo Estado (art. 63 e § 2º, do Decreto - lei nº 200, de 23 de dezembro de 1986).

As receitas patrimoniais são aquelas expressas pelo resultado financeiro decorrente da fruição de bens mobiliários, imobiliários ou de participações societárias. Incluem-se, aqui, os aluguéis, arrendamentos, juros e correção monetária de títulos de renda e investimentos financeiros, dividendos e outras receitas resultantes da participação no capital de empresas, bem como ágios na colocação de títulos.

As receitas agropecuárias são a fonte de receita correspondente à atividade ou exploração de origem vegetal ou animal.

As receitas industriais emanam das atividades industriais, entre as quais estão a extrativa mineral, de transformação, editorial, gráfica, produção de energia elétrica e serviços de saneamento.

As receitas de serviço são aquelas obtidas pela prestação de serviços de atividades comerciais, financeiras, de transporte, de saúde, de comunicação, de armazenagem, e serviços científicos e tecnológicos de metrologia e outros serviços.

As transferências correntes são recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, independentemente de contraprestação direta de bens e serviços, desde que o objeto seja a aplicação em despesas correntes.

Finalmente, outras transferências correntes são os ingressos correntes provenientes de outras origens, não classificáveis nas anteriores. Como por exemplo, a multa e juros de mora, Indenizações e Restituições, Receita da Dívida Ativa e Receitas Diversas.

Uma vez composta a Receita Corrente, extrai-se dela, a partir das devidas deduções (ilustradas pela tabela abaixo), a Receita Corrente Líquida (RCL):

TABELA 1 – RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

Receita Corrente
(+) Tributárias
(+) Contribuições
(+) Patrimoniais
(+) Agropecuárias
(+) Industriais
(+) Serviços
(+) Transferências Correntes
(+) Outras Receitas Correntes
(-) Transferências Constitucionais e Legais – Despesas
(-) Contribuição dos Servidores para custeio da Previdência
(+) Saldo FUNDEF
(=) Receita Corrente Líquida (RCL)

FONTE: Elaboração própria, Balanço Geral do Estado

Nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, termos do art. 2, inciso IV, a Receita Corrente Líquida é:

IV – receita corrente líquida: somatório das 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 do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;
- b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;
- c) na União, nos Estados 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 (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, 2000).

A RCL é utilizada como base de cálculo de todos os limites da LRF e através dela são calculados os percentuais das despesas com pessoal, assim como os

gastos previdenciários, o endividamento de cada nível de governo, dos três Poderes e do Ministério Público.

3.2.2 Receitas de Capital

Segundo definição do Ministério da Fazenda, receitas de capital são aquelas “que alteram o patrimônio duradouro do estado, como, por exemplo, aquelas provenientes da observância de um período ou do produto de um empréstimo contraído pelo estado a longo prazo. Compreendem, assim, a constituição de dívidas, a conversão em espécie de bens e direitos, reservas, bem como a transferência de capital.” (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA).

As Operações de Crédito, Alienações de Bens, Amortização de Empréstimos, Transferências de Capital e Outras Receitas de Capital são elementos que participam das Receitas de Capital.

3.3 DESPESAS

3.3.1 Despesas Correntes

São despesas que não colaboram, absolutamente, para constituição de um bem de capital. As despesas de Pessoal incluindo os encargos sociais são incorporadas nas despesas correntes, assim como os Serviços de Terceiros e seus encargos, outros custeios, Transferências a Pessoas, Contribuição para a formação do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). Este último tem por objetivo custear o pagamento do seguro-desemprego, abono e participação da receita nos órgãos e entidades para trabalhadores públicos e privados.

Os juros e encargos da dívida são despesas com pagamentos de juros, comissões e outras obrigações de operações de crédito internas e externas convencionadas, bem como da dívida pública mobiliária (RIO DE JANEIRO, FAZENDA)

As despesas de Transferências Correntes são designadas a atender à conservação de outras entidades de direito público ou privado (RIO DE JANEIRO, FAZENDA).

TABELA 2 – DESPESAS CORRENTES

1. DESPESAS CORRENTES
2. Despesa de Pessoal
3. Serviços de Terceiros/Encargos
4. Outros Custeios
5. Transferências a Pessoas
6. Contribuição para formação do PASEP
7. Juros e Encargos da Dívida
8. Demais Transferências Correntes
9. Demais Despesas Correntes
10. DESPESAS DE CAPITAL
11. Investimentos
12. Inversões Financeiras
13. Transferências de Capital

FONTE: Elaboração própria, Balanço Geral do Paraná.

3.3.2 Despesas de Capital

São despesas que concorrem diretamente para constituição de um bem de capital, de modo que enalteça um patrimônio ou ainda que seja apto na geração de novos bens e serviços, cujos proveitos se estendam para eventos futuros.

Desempenham os investimentos do Estado, ou seja, as ações voltadas a ampliar seu campo de atuação, como: construção de estradas, edificações públicas, infraestrutura urbana e outras, empregando para isso recursos de empréstimos internos e externos, convênios e próprios. (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA).

Fazem parte das Despesas de Capital as Despesas de Investimento, Inversões Financeiras e Transferências de Capital.

As primeiras dizem respeito ao planejamento e execução de obras e instalações; aquisição de imóveis indispensáveis à execução de obras (aquisição de imóveis para uso classifica-se como inversões financeiras); programas especiais de trabalho, categorizados como investimentos em regime de execução especial; equipamentos e material permanente; constituição ou aumento de capital de empresas industriais ou agrícolas; sentenças judiciais e despesas de exercícios anteriores, quando terminantemente se referirem a investimentos, conforme art. 12º, § 4º, Lei nº 4.320/64.

As Inversões Financeiras abarcam toda compra de bens já em utilização (sejam bens imóveis ou móveis, inclusive os de natureza industrial); aquisição de títulos representativos de capital de empresas ou entidades de qualquer categoria, sob a condição de não implicar constituição ou aumento de capital de entidades ou empresas comerciais, financeiras, bancárias ou de seguros; concessão de empréstimos, que só podem ser efetuados mediante lei; depósitos compulsórios; diversas inversões financeiras, para classificação de outras operações, tais como aquisição de bens para formação de estoques em almoxarifados para consumos futuros e quando essa atividade é concentrada em órgãos de distribuição de materiais e outros (consoante mesmo artigo, § 5º).

Finalmente, as Transferências de Capital são as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devem realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, integrando essas transferências auxílios ou prestações, emanando diretamente da lei de orçamento ou de lei especial anterior, assim como as dotações para amortização da dívida pública (idem, § 6º).

4. LIMITES E EXIGÊNCIAS DE DESPESAS COM PESSOAL POR PODER

Antes da Lei de Responsabilidade Fiscal, os limites para despesa de pessoal estavam previstos na Lei Complementar nº 96 de 31 de maio de 1999, denominada Rita Camata II, aprovada pelo Congresso Nacional, entretanto o Poder Legislativo e Judiciário não estavam contemplados nesta lei. Com a LRF os limites produziram alcance a todos os poderes e às três esferas do Governo, tornando-os muito mais abrangente.

Conforme Veloso e Teixeira "A Lei de Responsabilidade Fiscal obriga os governantes, em todas as esferas, a instituírem e a arrecadarem todos os tributos de competência própria e dificulta a renúncia de receita, bem como estabelece parâmetros e limites para as despesas, dentre as quais se destaca a despesa com pessoal". (VELOSO E TEIXEIRA, 2007, p.451).

Ainda segundo o Art. 18, §1º, da Lei Complementar 101/2000 a despesa total com pessoal é:

O somatório dos gastos do ente da federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos funções ou empregos, civis, militares e de membros de poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdências.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal". (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, 2000).

No tocante ao entendimento do que seja terceirização de mão-de-obra que se refira à substituição de servidores e empregados públicos, cria-se uma interpretação polêmica. Uma corrente defende que sejam considerados apenas os cargos e funções que não constem expressamente no quadro do pessoal do Ente ou Poder. Outra entende que se o serviço terceirizado é de caráter permanente, deveria, mesmo inexistindo o cargo terceirizado, ser computado como "outras despesas com pessoal" (CRUZ e PLATT NETTO, 2000, p.74).

Os arts. 19 e 20 da LRF dispõem sobre os limites das despesas com pessoal nas três esferas do Governo:

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

- I - União: 50% (cinquenta por cento);
- II - Estados: 60% (sessenta por cento);
- III - Municípios: 60% (sessenta por cento) [...]

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

I - na esfera federal:

- a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, repartidos de forma 33proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;
- d) 0,6% (seis décimos – I por cento) para o Ministério Público da União;

II - na esfera estadual:

- a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;
- d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

III - na esfera municipal:

- a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
 - b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo [...]
- (LEI DA RESPONSABILIDADE FISCAL, 2000).

Ainda referente ao artigo 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal, este fixou limites de gastos com pessoal para cada ente da Federação, onde são estabelecidos percentuais de acordo com a Receita Corrente Líquida (RCL), sendo estes limites subdivididos entre os órgãos conforme as esferas de governo observado na tabela a seguir:

TABELA 3 – LIMITES E DESPESAS COM PESSOAL

	Legislativo e Trib. De Contas	Judiciário	Ministério Público	Executivo mais Adm. Indireta	Limite Total
FEDERAL	2,50%	6,00%	0,60%	40,90%	50% da RCL
ESTADOS	3,00%	6,00%	2,00%	49%	60% da RCL
MUNICÍPIOS	6,00%	--	--	54%	60% da RCL

FONTE: Elaboração própria, dados retirados dos artigos 19 e 20 da LRF.

4.1 LIMITE PRUDENCIAL – PODER EXECUTIVO

De acordo com a LRF, o grau de responsabilidade de serviços públicos/gastos com pessoal na esfera estadual é relativamente maior que na esfera federal. Logo a lei estabeleceu os denominados limites prudenciais, que equivale a 95% do limite legal.

Na esfera estadual, que é o escopo do estudo o limite prudencial é de 46,55%, correspondente a 95% dos gastos do Poder Executivo. Caso esse limite não seja respeitado, algumas penalidades serão aplicadas.

O Artigo 22 da LRF trata do limite prudencial. A saber:

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6o do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias. (LEI DA RESPONSABILIDADE FISCAL, 2000).

4.2 LIMITE DE ALERTA - PODER EXECUTIVO

Quando se atinge 44,1% da Receita Corrente Líquida, o Tribunal de Contas expõe um comunicado destacando que o órgão necessita de um controle maior dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

4.3 LIMITE MÁXIMO – PODER EXECUTIVO

O limite máximo estabelecido é de 49% e quando esse percentual é atingido há a obrigatoriedade de fazer cortes no pessoal, caso não haja receita para sair desse limite.

A seguir, a evolução das despesas de pessoal no Poder Executivo durante os dois mandatos de Roberto Requião de Mello e Silva. Por meio desta ilustração, analisaremos o dispêndio geral nas contas públicas do estado paranaense e, comparativa e proporcionalmente, as despesas do Poder Executivo, em particular, à razão dos demais Poderes

5. DESPESAS COM PESSOAL NO PODER EXECUTIVO ENTRE 2003 E 2010

TABELA 4 - DESPESAS COM PESSOAL NO PODER EXECUTIVO EM 2003

DESPESA COM PESSOAL	Jan a Dez/2003 (R\$)
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (I)	3.588.901.000,00
Pessoal Ativo	2.432.470.000,00
Pessoal Inativo e Pensionistas	1.206.382.000,00
Despesas não Computadas (art. 19, 1º da LRF)	49.950.000,00
(-) Decorrentes de ação Judicial	-
(-) Inativos com recursos vinculados	28.810.000,00
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos a Demissão Voluntária	11.554.000,00
(-) Despesas de Exercícios Anteriores	9.586.000,00
OUTRAS DESPESAS DE PESSOAL (art.18, 1º da LRF) (II)	275.489.000,00
TOTAL DA DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (I + II)	3.864.390.000,00
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL	8.367.454.000,00
% do TOTAL DA DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL sobre a RCL	46,18
LIMITE PRUDENCIAL (único, art. 22 da LRF) - <46,55%>	3.895.050.000,00
LIMITE PERMITIDO (art. 71 da LRF) - < * >	-
LIMITE LEGAL (incisol, II e III, art. 20 da LRF) - <49%>	4.100.052.000,00

FONTE: SEFA/CAFE - Sistema SIAF *apud* Portal da Transparência-PR

As despesas com pessoal aproximou-se do limite prudencial, deixando o Tribunal de Contas em alerta. O limite prudencial é de 46,55%, representando em valores monetários a um valor de R\$ 3.895.050,00, em detrimento ao gasto efetivamente realizado de R\$ 3.864.390,00.

No primeiro ano do governo em questão, a execução orçamentária das despesas de pessoal, contabilizando todas as esferas do poder (Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público) totalizou 53,85% (conforme informações da Tabela 13). As despesas com o pessoal em todas, por sua vez, ficaram dentro dos limites impostos pelos estados (60%), embora os gastos no Poder Executivo tenham representado 46% desses dispêndios, ou ainda, aproximadamente 86% dos gastos com pessoal total. Logo, evidencia-se a demanda deste poder por maiores recursos

TABELA 5 - DESPESAS COM PESSOAL NO PODER EXECUTIVO EM 2004

DESPESA COM PESSOAL	Jan a Dez/2004
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (I)	4.098.674.000,00
Pessoal Ativo	2.818.501.000,00
Pessoal Inativo e Pensionistas	1.368.178.000,00
Despesas não Computadas (art. 19, 1º da LRF)	88.005.000,00
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	8.624.000,00
(-) Decorrentes de ação Judicial	-
Despesas de Exercícios Anteriores	13.823.000,00
Inativos e Pensionistas de Recursos Vinculados	65.559.000,00
Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização (Art. 18, §1º da LRF) (II)	222.353.000,00
Total da Despesa Líquida com Pessoal para fins de apuração do limite-TDP (III) = (I + II)	4.321.028.000,00
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)	9.244.980.000,00
% do TOTAL DA DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL sobre a RCL	46,74
LIMITE MÁXIMO (Incisos I,II,III, art.20 da LRF)	4.530.040.000,00
LIMITE PRUDENCIAL (único, art. 22 da LRF) - <46,55%>	4.303.538.000,00
LIMITE LEGAL (inciso I, II e III, art. 20 da LRF) - <49%> (TRIBUNAL DE CONTAS)	4.077.036.000,00

FONTE: SEFA/CAFE - Sistema SIAF apud Portal da Transparência-PR.

Em 2004, as despesas com pessoal sofreram aumento considerável – em termos monetários o limite prudencial foi respaldado em R\$ 4.303.538,00 e as despesas realizadas somaram R\$ 4.321.028,00, o que evidencia uma transposição desse limite. As despesas com pessoal Ativo mantiveram-se praticamente no mesmo patamar que o ano anterior bem como as despesas do pessoal inativo e pensionistas.

Diagnosticamos que durante o ano de 2004 o limite prudencial não foi respeitado como ocorreu no primeiro ano do governo Requião.

TABELA 6 - DESPESAS COM PESSOAL NO PODER EXECUTIVO EM 2005

DESPESA COM PESSOAL	Jan a Dez/2005
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (I)	4.471.901.502,68
Pessoal Ativo	3.073.367.953,37
Pessoal Inativo e Pensionistas	1.468.253.645,78
Despesas não Computadas (art. 19, 1º da LRF)	69.714.096,47
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos a Demissão Voluntária	315.470,31
(-) Decorrentes de ação Judicial	-
Despesas de Exercícios Anteriores	7.864.016,03
Inativos e Pensionistas de Recursos Vinculados	61.534.610,13
Outras Despesas de Pessoal com base na Of. 1612/2005-PGE	1.827.855.645,53
Pensionistas	461.878.006,65
Inativos	1.079.456.606,92
IRRF do Poder Executivo	286.521.031,96
Outras Despesas decorrentes de Contratos de Terceirização (Art.18, §1 da LRF) (II)	220.797.159,63
Repasse Previdenciários ao Regime Próprio de Previdência Social (III)	96.880.000,00
Total da Despesa Líquida com Pessoal para fins de apuração do limite-TDP (III) = (I + II)	4.789.584.662,31
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)	10.453.925.829,20
% do TOTAL DA DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL sobre a RCL	45,82
LIMITE MÁXIMO (Incisos I,II,III, art.20 da LRF)	5.122.423.656,31
LIMITE PRUDENCIAL (único, art. 22 da LRF) - <46,55%>	4.866.302.473,49
LIMITE DO TRIBUNAL DE CONTAS - <90% do Limite Máximo>	4.610.181.290,68

FONTE: SEFA/CAFE - Sistema SIAF *apud* Portal da Transparência-PR.

Em 2005 as despesas com pessoal diminuíram (% do total da despesa líquida com pessoal sobre a RCL), enquadrando-se dentro do limite prudencial.

Embora a porcentagem da despesa líquida com pessoal sobre a Receita Líquida Corrente tenha ficado próxima ao limite prudencial, este conseguiu se balizar, diminuindo quase 1% das despesas com pessoal em relação ao ano anterior.

Os gastos com Inativos e Pensionistas de Recursos Vinculados diminuíram e a Receita aumentou em 13% em relação a 2004 – o que configura um aspecto positivo para o controle e a boa gestão das despesas públicas.

TABELA 7 - DESPESAS COM PESSOAL NO PODER EXECUTIVO EM 2006

DESPESA COM PESSOAL	Jan a Dez/2006 (R\$)
DESPESA LIQUIDA COM PESSOAL (I)	4.848.305.272,38
Pessoal Ativo	3.685.368.092,04
Pessoal Inativo e Pensionistas	1.255.960.836,34
Despesas não Computadas (art. 19, 1º da LRF)	93.023.656,00
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos a Demissão Voluntária	226.165,38
(-) Decorrentes de ação Judicial	-
Despesas de Exercícios Anteriores	7.745.006,97
Inativos e Pensionistas de Recursos Vinculados	85.052.483,65
Despesas de Pessoal com base na Of. 1612/2005-PGE	2.024.649.197,03
Pensionistas	546.668.442,96
Inativos	1.138.577.446,07
IRRF do Poder Executivo	334.034.615,23
Quota de Produtividade dos Auditores Fiscais	5.368.692,77
Outras Despesas decorrentes de Contratos de Terceirização (Art 18 inc 1 da LRF) (II)	139.932.025,89
Repasses Previdenciários ao Regime Próprio de Previdência Social (III)	135.638.730,06
Total da Despesa Líquida com Pessoal para fins de apuração do limite-TDP (IV) = (I+II+III)	5.123.876.028,33
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)	11.406.920.261,72
% do TOTAL DA DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL sobre a RCL	44,92
LIMITE MÁXIMO (Incisos I,II,III, art.20 da LRF)	5.589.390.928,24
LIMITE PRUDENCIAL (único, art. 22 da LRF) - <46,55%>	5.309.921.381,83
LIMITE DO TRIBUNAL DE CONTAS - <90% do Limite Máximo>	5.030.451.835,42

FONTE: SEFA/CAFE - Sistema SIAF *apud* Portal da Transparência-PR.

Em 2006, observa-se que as despesas com pessoal no poder Executivo diminuiu ainda mais e a diferença de dispêndios entre o Pessoal Ativo e o Pessoal Inativo/Pensionistas tornou-se ainda mais acentuada.

Os gastos com pessoal diminuíram, apesar de ultrapassarem o limite do Tribunal de Contas (44.10%). Houve também um aumento de 9% da RCL em relação ao ano de 2005.

TABELA 8 - DESPESAS COM PESSOAL NO PODER EXECUTIVO EM 2007

DESPESA COM PESSOAL	Jan a Dez/2007
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	6.503.989.862,78
Pessoal Ativo	4.404.240.273,38
Pessoal Inativo e Pensionistas	1.956.001.029,98
Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização (Art. 18, §1º da LRF) (II)	143.748.559,42
Despesas não Computadas (art. 19, 1º da LRF)	109.969.092,01
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos a Demissão Voluntária	496.075,35
(-) Decorrentes de ação Judicial	-
Despesas de Exercícios Anteriores	21.143.471,68
Inativos e Pensionistas de Recursos Vinculados	88.329.544,98
Acórdão n 1568/06 - TC (IIA)	901.929.492,55
IRRF do Poder Executivo	407.587.099,99
Pensionistas	494.342.392,56
Total da Despesa Líquida com Pessoal para fins de apuração do limite-TDP (IV) = (I+II+III)	5.492.091.278,22
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)	12.469.291.264,23
% do TOTAL DA DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL para fins de apuração	44,21
LIMITE MÁXIMO (Incisos I,II,III, art.20 da LRF)	6.109.952.719,47
LIMITE PRUDENCIAL (único, art. 22 da LRF) - <46,55%>	5.804.455.083,50
LIMITE LEGAL (incisol, II e III, art. 20 da LRF) - <49%>	5.498.957.447,52
(TRIBUNAL DE CONTAS)	

FONTE: SEFA/CAFE - Sistema SIAF apud Portal da Transparência-PR.

Em 2007, a porcentagem do total da despesa líquida com pessoal para fins de apuração diminuiu em relação ao ano anterior, respeitando o limite prudencial. Através de uma análise dos anos anteriores, foi possível verificar que o ano estudado apresentou a segunda menor porcentagem de despesas com pessoal. Embora isso seja aprazível, as despesas líquidas com pessoal ultrapassaram o Limite de Alerta, mesmo que em proporções relativamente menores que a dos anos seguintes.

No cômputo dos dispêndios relativos aos servidores do Poder Executivo, aparecem as despesas brutas com pessoal. Este tem um valor muito acima da despesa líquida pelo fato de não computar as deduções, como outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização e o Acórdão nº 1568/06.

Salienta-se que o limite de Alerta foi desrespeitado por uma margem de apenas 0,11%.

TABELA 9 - DESPESAS COM PESSOAL NO PODER EXECUTIVO EM 2008

DESPESA COM PESSOAL	Jan a Dez/2008
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	7.175.496.812,94
Pessoal Ativo	4.921.305.959,86
Pessoal Inativo e Pensionistas	2.122.568.978,67
Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização (Art. 18, §1º da LRF) (II)	131.621.874,41
Despesas não Computadas (§1º, art. 19 da LRF)	63.596.461,93
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos a Demissão Voluntária	406.897,77
(-) Decorrentes de ação Judicial	-
Despesas de Exercícios Anteriores	9.232.382,70
Inativos e Pensionistas de Recursos Vinculados	53.957.181,46
Acórdão n 1568/06 - TC (IIA)	1.000.806.622,89
IRRF do Poder Executivo	477.143.291,75
Pensionistas	523.663.331,14
Total da Despesa Líquida com Pessoal para fins de apuração do limite-TDP (IV) = (I+II+III)	6.111.093.728,12
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)	14.482.742.992,59
% do TOTAL DA DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL para ins de apuração	42,27
LIMITE MÁXIMO (Incisos I,II,III, art.20 da LRF)	7.096.544.066,37
LIMITE PRUDENCIAL (único, art. 22 da LRF) - <46,55%>	6.741.716.863,05
LIMITE DO TRIBUNAL DE CONTAS - <44,10%>	6.386.889.659,73

FONTE: SEFA/CAFE - Sistema SIAF *apud* Portal da Transparência-PR.

Em 2008 foi o ano em que todos os limites foram respeitados, inclusive o Limite do Tribunal de Contas, estipulado em 44,10%, representando as despesas com pessoal 42,27% da RCL.

A Receita teve um aumento significativo de 16,15% em relação a 2007 e os dispêndios com os servidores foram mais brandos que no decorrer de todo o período elencado em nosso estudo. Logo, conclui-se que 2008 foi o ano, dentre todos os anos do período em análise, em que a administração dos gastos do governo paranaense foi melhor gerida.

TABELA 10 - DESPESAS COM PESSOAL NO PODER EXECUTIVO EM 2009

DESPESA COM PESSOAL	Jan a Dez/2009
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	7.950.605.122,26
Pessoal Ativo	5.505.172.047,89
Pessoal Inativo e Pensionistas	2.324.216.925,40
Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização	121.216.148,97
Despesas não Computadas (§1º, art. 19 da LRF)	101.045.852,64
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos a Demissão Voluntária	1.396.320,94
(-) Decorrentes de ação Judicial	-
Despesas de Exercícios Anteriores	7.796.723,52
Inativos e Pensionistas de Recursos Vinculados	91.852.808,18
Acórdão nº 1568/06 - TC (IIA)	1.056.494.301,16
IRRF do Poder Executivo	489.544.247,76
Pensionistas	566.950.053,40
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I-II-IIA)	6.793.064.968,46
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP (IV) = (IIIa+IIIb)	6.807.889.042,95
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)	15.092.439.956,43
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP sobre a RCL	45,11
LIMITE MÁXIMO (Incisos I,II,III, art.20 da LRF)	7.395.295.578,65
LIMITE PRUDENCIAL (único, art. 22 da LRF) - <46,55%>	7.025.530.799,72

FONTE: SEFA/CAFE - Sistema SIAF *apud* Portal da Transparência-PR.

Em 2009, os dispêndios alcançaram um patamar de 45,11% da Receita Corrente Líquida. Nesse caso o Limite do Tribunal de Contas ou ainda o Limite de Alerta foi atingindo, contudo o limite prudencial foi respeitado.

As despesas líquidas com pessoal refere-se à diferença das despesas brutas com outras despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização e o Acórdão nº 1586/06, que trata da abrangência das despesas com gastos de pessoal previstos na LC 101/2.002²

O limite máximo estipulado foi calculado de acordo com a Receita do período estudado e gravitou em torno de R\$ 7.395.295.578,65. Isso significa o valor máximo que poderiam assumir os gastos com pessoal, mesmo que infringisse o limite

² Secretaria do Estado da Fazenda. Acórdão nº 1586/06. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/26102006-protocolo-n%C2%BA-41946806-acordao-156806/1865>>.

prudencial. Este, por sua vez, impede que o poder conceda aumentos e alterações com impacto financeiro na folha de servidores efetivos.

Desta forma o limite prudencial e o limite máximo foram respeitados, com exceção do limite de Alerta (44,1%).

TABELA 11 - DESPESAS COM PESSOAL NO PODER EXECUTIVO EM 2010

DESPESA COM PESSOAL	Jan a Dez/2010
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	9.146.913.070,29
Pessoal Ativo	6.466.057.997,87
Pessoal Inativo e Pensionistas	2.572.690.235,71
Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização (Art. 18, §1º da LRF) (II)	108.164.836,71
Despesas não Computadas (§1º, art.19 da LRF)	112.195.933,19
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos a Demissão Voluntária	1.096.362,00
(-) Decorrentes de ação Judicial	-
Despesas de Exercícios Anteriores	9.836.480,88
Inativos e Pensionistas de Recursos Vinculados	101.263.090,31
Acórdão n 1568/06 - TC (IIA)	1.250.450.917,46
IRRF do Poder Executivo	604.855.731,99
Pensionistas	645.595.185,47
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I-II-IIA)	7.784.266.219,64
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP (IV) = (IIIa+IIIb)	7.790.300.001,43
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)	16.963.003.163,63
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP sobre a RCL	45,93
LIMITE MÁXIMO (Incisos I,II,III, art.20 da LRF)	8.311.871.550,18
LIMITE PRUDENCIAL (único, art. 22 da LRF) - <46,55%>	7.896.277.972,69

FONTE: SEFA/CAFE - Sistema SIAF apud Portal da Transparência-PR.

As despesas líquidas com pessoal atingiram R\$ 7.784.266.219,64, que representa 45,93% da Receita Corrente Líquida: nota-se que a porcentagem dos gastos ultrapassou o limite de alerta, mas o limite prudencial foi respeitado.

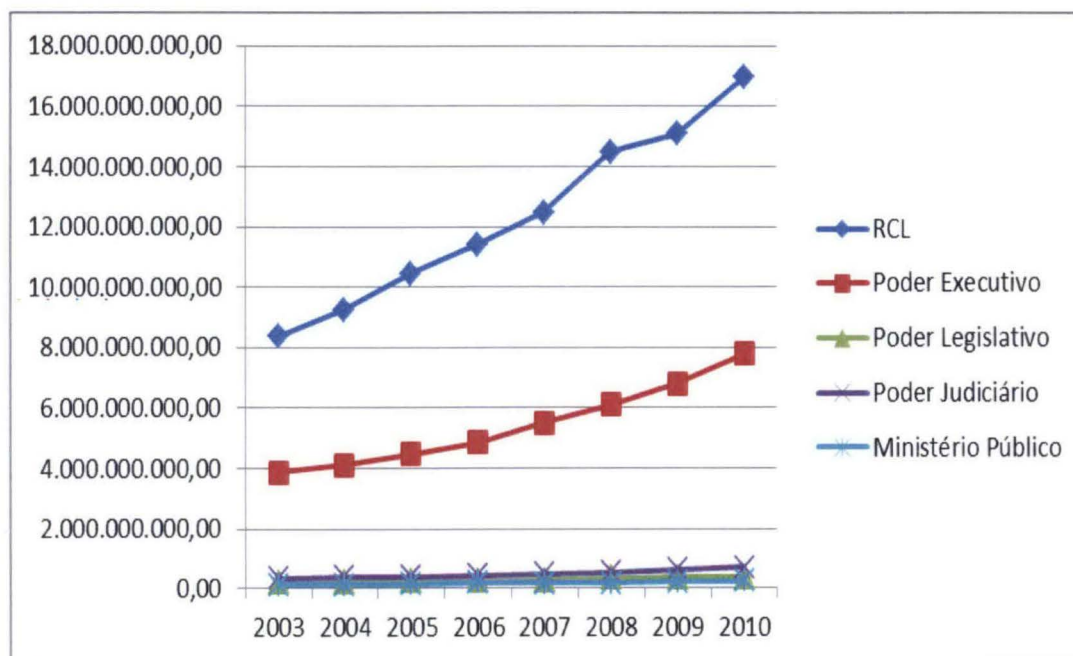
Comparativamente ao ano anterior, a Receita Corrente Líquida aumentou em quase 13%. Também houve o acréscimo de quase 1% nas despesas totais com pessoal e é bastante visível que a parte mais significativa dos gastos se concentra no Pessoal Ativo, Pessoal Inativo e Pensionistas.

TABELA 12- COMPARATIVO MONETIZADO DAS DESPESAS COM PESSOAL ENTRE 2003 E 2010

Ano	RCL	Poder Executivo	Poder Legislativo	Poder Judiciário	Ministério Público
2003	8.367.454.000,00	3.864.390.000,00	200.818.896,00	327.167.451,40	113.797.374,40
2004	9.244.980.000,00	4.098.674.000,00	227.426.508,00	395.685.144,00	127.580.724,00
2005	10.453.925.829,20	4.471.901.502,68	247.758.042,15	384.704.470,51	142.173.391,28
2006	11.411.763.986,16	4.848.305.272,38	254.482.336,89	433.647.031,47	196.282.340,56
2007	12.469.291.264,23	5.492.091.278,22	268.089.762,18	473.833.068,04	179.557.794,20
2008	14.482.742.992,59	6.111.093.728,12	333.103.088,83	522.827.022,03	179.586.013,11
2009	15.092.439.956,43	6.793.064.968,46	360.709.314,96	638.410.210,16	224.877.355,35
2010	16.963.003.163,63	7.784.266.219,64	361.311.967,39	688.697.928,44	252.748.747,14

FONTE: Elaboração própria a partir de dados do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

GRÁFICO 1 – COMPARATIVO MONETIZADO DAS DESPESAS COM PESSOAL ENTRE 2003 E 2010



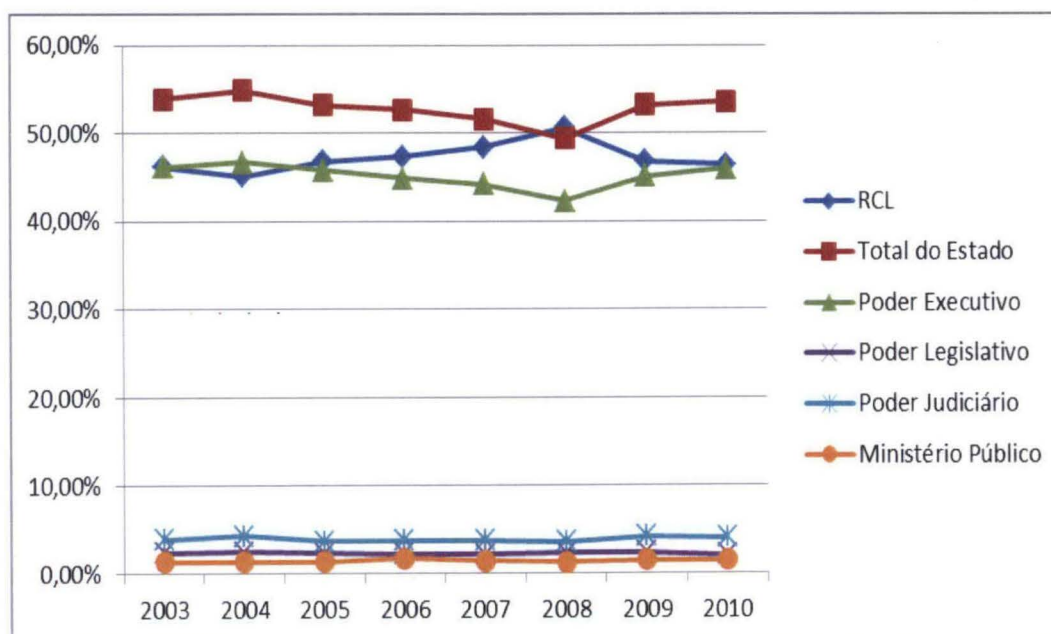
FONTE: Elaboração própria a partir de dados do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

TABELA 13 – COMPARATIVO PROPORCIONAL DAS DESPESAS COM PESSOAL ENTRE 2003 E 2010

ANO	RCL	Total do Estado	Poder Executivo	Poder Legislativo	Poder Judiciário	Ministério Público
2003	46,15%	53,85%	46,18%	2,40%	3,91%	1,36%
2004	45,14%	54,86%	46,74%	2,46%	4,28%	1,38%
2005	46,77%	53,23%	45,82%	2,37%	3,68%	1,36%
2006	47,33%	52,67%	44,92%	2,23%	3,80%	1,72%
2007	48,40%	51,60%	44,21%	2,15%	3,80%	1,44%
2008	50,58%	49,42%	42,27%	2,30%	3,61%	1,24%
2009	46,78%	53,22%	45,11%	2,39%	4,23%	1,49%
2010	46,39%	53,61%	45,93%	2,13%	4,06%	1,49%

FONTE: Elaboração própria a partir de dados do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

GRÁFICO 2 - COMPARATIVO PROPORCIONAL DAS DESPESAS COM PESSOAL ENTRE 2003 E 2010



FONTE: Elaboração própria a partir dos dados do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Consoante à análise da Receita Corrente Líquida dos anos mencionados, compreende-se que os Poderes tem proporções bastante *diferenciadas* em relação aos custos com encargos sociais dos servidores e as demais despesas relativas à contratação dos mesmos.

Na tabela 12 – Comparativo Monetizado das despesas com Pessoal (R\$), é evidenciado os dispêndios na proporção monetária, ou seja, o Poder Executivo é responsável pelos gastos na ordem de bilhões – ao passo que outros poderes têm seus dispêndios na casa dos milhões. Já em relação a tabela 13 - Comparativo proporcional das despesas com Pessoal (%), as proporções do quadro 12 são devidamente resguardadas nos seus correspondentes percentuais. É recorrente a estimativa dos percentuais com o propósito de verificar se os limites da lei de responsabilidade fiscal estão sendo respeitados – o somatório das porcentagens de despesas com pessoal de todos os poderes, anualmente, não deve ultrapassar o percentual de 60%.

As despesas com pessoal indicam que grande parte dos gastos provém das obrigações do Estado para com os ativos, inativos, pensionistas, servidores do Poder Executivo, Legislativo, Judiciário, além do Ministério Público. O pagamento decorrente do efetivo exercício de cargo, emprego ou função de confiança no setor público, bem como o pagamento de aposentadoria, reformas e pensões, as obrigações trabalhistas, as responsabilidades da previdência, além de outros benefícios assistenciais entram no cômputo das despesas com pessoal e representam um valor mais elevado a cada ano.

Ainda de acordo com a análise dessas tabelas e gráficos, é notável que os gastos com pessoal de todos os poderes (Executivo, Legislativo, Judiciário e o Ministério Público) gravitam em torno de 50% das Receitas Correntes Líquidas, ou seja, metade dos recursos das receitas é destinada aos pagamentos dos servidores.

É averiguado ainda que o Poder Executivo consome uma parcela da Receita Corrente Líquida muito acima do somatório dos gastos com pessoal dos demais poderes.

A disponibilidade da Receita Corrente Líquida para remunerar outras despesas como os Serviços de Terceiros/Encargos Sociais, Transferências a Pessoas, Outros custeios, Investimentos, Inversões Financeiras e Transferências de Capital é de aproximadamente 50%. Isso significa que metade da receita arrecadada

pelo Paraná é destinada a cobrir despesas dos servidores elencados acima. A outra metade disponível é para efetuar os demais pagamentos.

Logo, é evidente que os gastos com pessoal exigem uma parcela bastante significativa das Receitas, sendo o Poder Executivo a esfera que demanda maiores recursos, responsável por aproximadamente 85% das despesas com pessoal.

Os gastos do Poder Executivo atingiram seu ápice em 2003/2004, ultrapassando inclusive o limite prudencial – e em 2005 esse limite também foi ultrapassado.

Após a evolução crescente das despesas nos três primeiros anos do Governo Requião, algumas medidas foram tomadas com a intenção de diminuir os dispêndios. Em 2006 os gastos do Poder Executivo reduziram consideravelmente e nos dois anos seguintes foram registradas as menores porcentagens dos gastos.

Pela análise dos gráficos percebe-se que o Ministério Público, o Poder Judiciário, assim como o Poder Legislativo se inserem nas despesas num patamar menos significativo que o Poder Executivo.

Ainda em relação aos gastos públicos, a LRF estabeleceu limites rígidos para o gasto com pessoal e endividamento público, assim como procedimentos contundentes para corrigir eventuais desvios aplicados quando o limite máximo é atingido.

Durante o período estudado, nenhum ano alcançou o limite máximo de 49%. Não obstante, os limites do Tribunal de Contas foram ultrapassados na maioria dos casos; além do desrespeito ao limite prudencial verificado em 2004. Constata-se, assim, que de uma maneira geral, os limites da LRF foram, durante o período referenciado (2003-2010), respeitados pela gestão das finanças públicas do estado do Paraná.

Podemos explicar que esse aumento dos dispêndios com pessoal não ocorreu somente por questões monetárias (inflação), mas sim devido a demanda crescente de servidores, bem como o intuito de expansão desse gasto por parte do governador.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei de Responsabilidade Fiscal nasceu da necessidade de um controle mais rígido das finanças públicas. Lançamo-nos, aqui, ao intento de investigar os limites da lei no que diz respeito as despesas com pessoal, em particular as com as quais incorre o Poder Executivo. Foi constatado que tal Poder é responsável por cerca de 85% dos dispêndios, em proporção aos demais poderes. As receitas foram analisadas período a período e o crescimento deveu-se a maiores arrecadações – tanto tributárias como industriais e agropecuárias –, o que, por sua vez, viabilizou maiores gastos com servidores dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e o Ministério Público. Reforça-se, portanto, o diagnóstico de que maiores receitas incidem diretamente nas medidas de administração dos gastos pelo aparelho estatal.

Ainda referente à Lei, demos ênfase ao Limite Prudencial, que representa 95% do limite máximo estabelecido, ou seja, refere-se a 95% das despesas estabelecidas no Poder Executivo – limite este que, como demonstrado, foi respeitado na maioria dos casos estudados.

Denota-se que as despesas aumentaram em virtude da elevação das receitas como reflexo do crescimento econômico do estado paranaense, proporcionando maiores investimentos no pessoal.

Mesmo após uma década de sua criação, evidencia-se que a lei está se consolidando e deveras proporcionando uma nova cultura na economia paranaense por meio de suas proposições do combate à má gestão pública e à corrupção e o equilíbrio das contas, além de propôr uma maior transparência na administração do gasto público – transparência que, ao longo da literatura econômica, teve seus benefícios comprovados tanto na esfera política como nas econômica e social.

Verificou-se, através dos dados examinados, que durante a vigência do governo de Requião, as contas públicas foram adequadas ao novo contexto legislativo quando da sua uniformização, visto que as receitas e despesas elevaram-se em proporção notadamente similar e o controle sobre os dispêndios foram respeitados, consoante a referida Lei da Responsabilidade Fiscal.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Constituição Federal. **Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 05. out. 2013.

_____, _____. **Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 10. out. 2013.

_____. Portal da Transparência. **Glossário**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/glossario/DetalheGlossario.asp?letra=d>>. Acesso em: 10. out. 2013.

_____, FAZENDA, Ministério da, TESOURO NACIONAL, Secretaria do. **Receitas públicas: manual de procedimentos: aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2004.

BRUNET, Júlio Francisco G. **O gasto público no Brasil: entenda a qualidade do gasto público nos Estados Brasileiros**, 1 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2012

GIAMBIAGI, Fabio, ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**, 3 ed. São Paulo: Campus, 2007.

GIUBERTI, Ana Carolina. **Lei de responsabilidade fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros** In: Finanças públicas: X Prêmio Tesouro Nacional – 2005. *Coletânea de Monografias*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2006.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas: A política orçamentária no Brasil**, 4 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MUSGRAVE, Richard A., MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças públicas: teoria e prática**, trad. Carlos Alberto Primo Braga. São Paulo: Campus, 1980.

OBSERVATÓRIO DE RECURSOS HUMANOS EM SAÚDE (NESP/CEAM/UnB). **Despesa com Pessoal e Lei de Responsabilidade Fiscal: Uma Análise da Situação na União, nas Unidades Federadas e nos Municípios**. Disponível em: <http://www.observarh.org.br/observarh/repertorio/Repertorio_ObservaRH/NESP-UnB/Despesa_pessoal_LRF.pdf>. Acesso em: 10. out. 2013.

PARANÁ, FAZENDA, Secretaria do Estado da. Relatório de Gestão Fiscal: **Demonstrativo da Despesa com Pessoal, 2003**. Disponível em: <http://www.fazenda.pr.gov.br/arquivos/File/responsabilidade_fiscal/publicacoes/2003/pdf/20033Q/anexo_i%20-%20Depesas%20com%20Pessoal.pdf>. Acesso em: 14. nov. 2013.

_____, _____. Relatório de Gestão Fiscal: **Demonstrativo da Despesa com Pessoal, 2004**. Disponível em: <http://www.fazenda.pr.gov.br/arquivos/File/responsabilidade_fiscal/publicacoes/2004/pdf/20043Q/anexo_i%20-%20Depesas%20com%20Pessoal.pdf>. Acesso em: 14. nov. 2013.

_____, _____. Relatório de Gestão Fiscal: **Demonstrativo da Despesa com Pessoal, 2005**. Disponível em: <http://www.fazenda.pr.gov.br/arquivos/File/responsabilidade_fiscal/publicacoes/2005/pdf/20053Q/anexo_i%20-%20Depesas%20com%20Pessoal.pdf>. Acesso em: 14. nov. 2013.

_____, _____. Relatório de Gestão Fiscal: **Demonstrativo da Despesa com Pessoal, 2006**. Disponível em: <http://www.fazenda.pr.gov.br/arquivos/File/responsabilidade_fiscal/publicacoes/2006/pdf/20063Q/anexo_i%20-%20Depesas%20com%20Pessoal.pdf>. Acesso em: 14. nov. 2013.

_____, _____. Relatório de Gestão Fiscal: **Demonstrativo da Despesa com Pessoal, 2007**. Disponível em: <http://www.fazenda.pr.gov.br/arquivos/File/responsabilidade_fiscal/publicacoes/2007/pdf/20073Q/anexo_i%20-%20Depesas%20com%20Pessoal.pdf>. Acesso em: 14. nov. 2013.

_____, _____. Relatório de Gestão Fiscal: **Demonstrativo da Despesa com Pessoal, 2008**. Disponível em: <http://www.fazenda.pr.gov.br/arquivos/File/responsabilidade_fiscal/publicacoes/2008/pdf/20083Q/anexo_i%20-%20Depesas%20com%20Pessoal.pdf>. Acesso em: 15. nov. 2013.

_____. Relatório de Gestão Fiscal: **Demonstrativo da Despesa com Pessoal, 2009**. Disponível em: <http://www.fazenda.pr.gov.br/arquivos/File/responsabilidade_fiscal/publicacoes/2009/pdf/20093Q/anexo_i%20-%20Depesas%20com%20Pessoal.pdf>. Acesso em: 15. nov. 2013.

_____. Relatório de Gestão Fiscal: **Demonstrativo da Despesa com Pessoal, 2010**. Disponível em: <http://www.fazenda.pr.gov.br/arquivos/File/responsabilidade_fiscal/publicacoes/2010/pdf/20103Q/anexo_i%20-%20Depesas%20com%20Pessoal.pdf>. Acesso em: 15. nov. 2013.

_____. Governo do. **Contas do Governador – Exercício Financeiro** (2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010). Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/contas-do-governador-2003/82385/area/10>>. Acesso em: 10. out. 2013.

PEIXE, Severo César Blênio. **Modernização no Sistema de Inteligência da Gestão Pública Estatal**, 1 ed. Curitiba: EDITORA, 2005.

RIO DE JANEIRO, FAZENDA, Ministério da. **Glossário**. Disponível em: <<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3A1602048>>. Acesso em: 10. out. 2013.

SILVA, Fernando Antonio Rezende. **Finanças Públicas**, 2 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

SOUZA, Rodrigo. **Despesa de pessoal segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 31 f. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Departamento de Ciências Contábeis, Florianópolis, 2004. Disponível em: <<http://tcc.bu.ufsc.br/Contabeis300704>>. Acesso em: 17. nov. 2013.

TERRA, Rafael Menezes de. **Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os componentes de Despesa dos municípios brasileiros**. In: Finanças públicas: X Prêmio Tesouro Nacional – 2005. *Coletânea de Monografias*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2006.

TESOURO NACIONAL. Tema Especial 4. Lei de Responsabilidade Fiscal: **Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos Municípios Brasileiros**. 45 f. 2005. Disponível em:

<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XPremio/lrf/2lrfXTN/2premio_lrf.pdf>. Acesso em: 18. nov. 2013.