

ANÁLISE DAS DESPESAS COM PESSOAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO SOBRE O ENFOQUE DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Tânia Maria Boschini
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
e-mail: tania.boschini@gmail.com
Fabília Silva da Rosa
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
e-mail: fabricia.rosa@ufsc.br

RESUMO

Este artigo tem como objetivo verificar o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) quanto à Despesa com Pessoal do estado do Rio de Janeiro (ERJ) no período de 2006 a 2018. Para tanto, foi realizada a coleta de dados com base nos relatórios oficiais emitidos pelo ente, que foram atualizados com base no Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e, por fim, confrontados com os limites estipulados por lei. Os resultados mostram uma Despesa com Pessoal acima do limite máximo permitido por lei apenas em 2016, decorrente substancialmente da redução dos valores de Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados. Estudos sobre gestão fiscal podem contribuir para tornar o orçamento público mais eficiente.

Palavras-chave: Rio de Janeiro. Lei de Responsabilidade Fiscal. Despesa com Pessoal.

ANALYSIS OF EXPENSES WITH PERSONNEL OF THE STATE OF RIO DE JANEIRO ON THE APPROACH OF FISCAL RESPONSIBILITY LAW

ABSTRACT

This paper aims to verify compliance with the Fiscal Responsibility Law (LRF) in relation to Personnel Expenses of the state of Rio de Janeiro (ERJ) from 2006 to 2018. For this purpose, data collection was performed based on the reports issued by the entity, which has been updated based on the Extended Consumer Price Index (IPCA) and, finally, compared with the limits stipulated by law. The results show a Personnel Expenditure above the maximum limit allowed by law only in 2016, resulting substantially from the reduction of Inactive and Pensioners with Related Resources. The studies on fiscal management can contribute to making the public budget more efficient.

Keywords: Rio de Janeiro. Fiscal Responsibility Law. Personnel Expenses.

1. INTRODUÇÃO

Com o advento das repúblicas democráticas, o Estado ganhou uma função social (OLIVEIRA; FERREIRA, 2017). Isso significa que incumbe ao Estado garantir e preservar os direitos de seus cidadãos, além de buscar o bem comum. Este último é representado pela soma dos direitos fundamentais, como o direito à dignidade da pessoa humana, condições mínimas de subsistência, direito à vida, à saúde, à educação, à moradia, dentre outros imprescindíveis (MOURA, 2014). Assim, o orçamento público deve ser utilizado para a concretização dos direitos fundamentais sociais, por meio de serviços de saúde, educação, segurança, entre outros. Para controlar os gastos do governo e garantir o bom funcionamento dos serviços essenciais à população criaram-se limites de gastos.

Um dos limites é o gasto com pessoal que está presente desde a Carta Magna de 1967. Atualmente esses limites estão contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 4 de maio de 2000. Sendo assim, o Governo Federal, Estados e Municípios possuem um limite máximo de gasto com pessoal, baseado na Receita Corrente Líquida. O cumprimento desse limite contribui para o equilíbrio financeiro do ente e isso influi diretamente na administração pública.

A questão problema desta pesquisa é: A Lei de Responsabilidade Fiscal no âmbito das Despesas com Pessoal tem sido eficiente para garantir o equilíbrio fiscal?

Para tal, realizou-se a análise das despesas com pessoal do Estado do Rio de Janeiro (ERJ) do período de 2006 a 2018 verificando se o estado cumpriu os limites estipulados pela lei, mantendo dessa forma o equilíbrio fiscal.

Os resultados mostram que a Despesa com Pessoal atingiu o limite máximo da lei apenas em 2016, sendo que esse resultado decorre substancialmente da redução, de 2015 para 2016, de 70,7% dos valores de Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados que são descontados da Despesa Bruta com Pessoal. A ausência de ajuste fiscal desequilibra o orçamento público e prejudica a prestação dos serviços essenciais à população.

Estudos como esse, sobre gestão fiscal, podem contribuir para discussões sobre a adequabilidade das metas e limites fiscais impostos por lei. Outro ponto relevante é que pesquisas como essa ajudam na detecção de artigos e parágrafos ambíguos ou passíveis de "contabilidade criativa" na LRF; melhora a transparência em relação à gestão das finanças

públicas e proporciona à sociedade a possibilidade de verificar se os tributos pagos por ela são usados em prol do seu bem-estar.

Assim sendo, o presente trabalho visa colaborar para tornar o orçamento público mais eficiente. Ao se tornar mais eficiente, o estado pode cumprir com sua função social, assegurando o atendimento dos interesses da sociedade.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Buscando maior compreensão dos assuntos tratados neste artigo, o referencial teórico foi dividido em quatro tópicos. O primeiro deles discorre sobre a função social do Estado e sua relação com o orçamento público. No segundo capítulo, aprofunda-se na administração financeira do setor público, descrevendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. O terceiro tópico trata da despesa com pessoal, que é o assunto específico deste artigo. Por fim, o último tema do referencial teórico é o Rio de Janeiro que foi o estado observado para verificar-se o cumprimento da LRF.

2.1. Função Social do Estado e Orçamento Público

Os direitos fundamentais geram custos e, por isso, o Estado precisa captar receita e fazer uso do Orçamento Público (AZEVEDO; ALMEIDA; PORTES, 2013). A fonte de recursos do governo é advinda, em grande parte, da arrecadação tributária, embora existam outras fontes, como os recursos captados pela Administração Pública Indireta, através das empresas estatais. Ao lado das receitas públicas, as despesas integram o Orçamento Público de tal forma que deve existir um equilíbrio presente nesse binômio (OLIVEIRA, 2017). A destinação dada pelos governos aos seus recursos correlaciona-se com a justiça social (COSTA; MOURA; RIBEIRO, 2017).

Pode-se dizer que o Orçamento Público representa um pacto de confiança por meio do qual o povo defere aos seus governantes parcela de seus recursos para que estes sejam utilizados em prol do bem-estar das necessidades prementes sociais, assim o tributo é o preço da liberdade, preço que o cidadão paga para ver garantidos os seus direitos (OLIVEIRA; FERREIRA, 2017). Através do Orçamento Público, os povos conquistaram o direito de influir nas finanças do Estado através da escolha do governante pelo processo eleitoral e da fiscalização dos governos eleitos (TORRES, 2014).

Portanto, os cidadãos, com seus recursos, financiam a atividade estatal para que em contrapartida seja concretizada políticas públicas que garantam os direitos fundamentais (OLIVEIRA; FERREIRA, 2017). Como o Estado Constitucional de Direito é marcado pela submissão dos poderes públicos à sua produção legislativa, a Constituição estabelece limites e deveres de atuação para o Estado (HESSE, 1991), com a intenção de que a Administração Pública seja gerida de forma organizada e controlada, buscando sempre o atendimento dos objetivos estabelecidos em prol do interesse público (AZEVEDO; ALMEIDA; PORTES, 2013). O Orçamento Público, por ser a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico, estando logo abaixo da Constituição, é o conteúdo normativo de maior importância para a continuidade do Estado e um elemento propulsor da consolidação da democracia (OLIVEIRA; FERREIRA, 2017).

Em tempos de crise econômica e queda de arrecadação, as demandas sociais para prestação de bens e serviços pelo Estado por vezes extrapolam os limites dos recursos estatais, e o orçamento é a peça em que os conflitos distributivos afloram (TORRES, 2009). Além disso, a ineficiência dos governos, como um viés "gastador", por exemplo, afeta o orçamento do Estado.

A fim de garantir a efetividade das políticas públicas ao longo do tempo, surgiu a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (MATOS, 2017), o que fez com que o Orçamento Público evoluísse de mera peça contábil, que regulava receitas e despesas, para um instrumento de planejamento programático de governo (OLIVEIRA; FERREIRA, 2017).

2.2 Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF

As regras fiscais, de orçamento equilibrado ou de limitação das despesas e da dívida, como as previstas na LRF, popularizaram-se na década de 1990 a partir de uma série de reformas adotadas pelos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pelos países em desenvolvimento com o objetivo de conter o crescimento do *déficit* público (GOBETTI, 2010).

Nos Estados Unidos, a primeira tentativa nesse sentido foi adotada nos anos 1980, com a lei Gramm-Rudman-Hollings (GRH), que não conseguiu alcançar sua meta de orçamento equilibrado e foi substituída em 1990 pela *Budget Enforcement Act* (BEA). Em 1997 foi a vez da União Europeia, que através do Tratado de Maastricht obrigou os países membros a manterem o *déficit* nominal e a dívida pública sob limites preestabelecidos (3% e 60% do PIB, respectivamente). A Nova Zelândia, por sua vez, aprovou em 1994 o *Fiscal*

Responsability Act, porém, esse foi baseado principalmente no princípio da transparência e em compromissos, e não metas de redução do endividamento e de estabilização das alíquotas tributárias. Essas três experiências, principalmente a neozelandesa, tiveram importante influência na elaboração da LRF brasileira (GOBETTI, 2010).

Como observado em outros países, nos anos 1990 foram introduzidas medidas que exigiam uma postura fiscal mais conservadora por parte do Governo Central. Nesse contexto, emergiu no Brasil a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida por Lei de Responsabilidade Fiscal (MATOS, 2017). Porém, segundo Gobetti (2010) o que realmente motivou o governo federal a tentar aprová-la foi a necessidade de integrar estados e grandes municípios no programa de ajuste fiscal negociado com o Fundo Monetário Internacional (FMI), no final de 1998. Um primeiro passo nessa direção havia sido dado ainda em 1997, com a Lei nº 9.496/1997, que estabeleceu critérios para a consolidação e o refinanciamento das dívidas de 25 estados pela União. Nos contratos que assinaram com a União, os estados comprometeram-se a seguir um rígido programa de reestruturação e ajuste fiscal, que previa, entre outras medidas, a destinação de um limite mínimo das suas receitas ao pagamento das prestações da dívida refinanciada. Na prática, isso acabava por induzir os governos estaduais a obterem, no agregado, um *superávit* primário que lhes permitisse cumprir os contratos.

Desse modo a LRF entrou em vigor no país. A lei visa estabelecer, em regime nacional, parâmetros (limites inferiores e superiores às mais relevantes rubricas do orçamento) a serem seguidos relativos ao gasto público de cada ente federativo brasileiro, impondo restrições orçamentárias que preservem a situação fiscal dos mesmos em cada balanço anual, a fim de manter a saúde financeira intertemporal dos entes. A LRF está amparada nos pilares de planejamento, transparência, controle e responsabilização no uso dos recursos públicos. Ela propõe atuar no fortalecimento do federalismo nacional, permitindo tratamento isonômico do Governo Federal, estados e/ou municípios do país (CRUZ; AFONSO, 2018; MATOS, 2017; MEDEIROS *et al.*, 2017).

A nova regra coibiu a aplicação do dinheiro público em prioridades imediatistas, por conta disso, atribui-se à LRF o mérito de construir uma nova cultura política de responsabilidade fiscal que inibe a adoção de práticas populistas irresponsáveis perante as contas públicas (LOUREIRO; ABRÚCIO, 2004; SANTOS; ALVES, 2011). Leite e Peres (2010) afirmam que a LRF trouxe impactos de natureza política, institucional, fiscal e de gestão às entidades públicas.

Na literatura, diversos pontos são levantados sobre as vantagens e desvantagens de se adotar a lei fiscal. A perda de flexibilidade na política fiscal decorrente do orçamento

equilibrado, que cria uma tendência de visão de curto prazo sobre os custos, desestimula os investimentos em infraestrutura, o que afeta não só o bem-estar da localidade como o próprio equilíbrio macroeconômico (GOBETTI, 2010). Por conta disso, os teóricos das regras fiscais, como Inman (1996), defendem que haja mecanismos de transparência da contabilidade pública e que a fiscalização dos limites seja feita por um órgão independente, capaz de impor significativas penalidades aos infratores.

A ausência de mecanismos efetivos de acompanhamento da transparência fiscal constitui desincentivo para que os gestores empreendam esforços na divulgação dos instrumentos de transparência fiscal (CRUZ; AFONSO, 2018). Gobetti (2010) cita que alguns Executivos estaduais e a maioria dos Legislativos e Judiciários não disponibilizam os relatórios ao público, e muitos dos que disponibilizam seguem critérios distintos das normas da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

No âmbito da responsabilidade na gestão fiscal dos entes governamentais brasileiros, a Lei de Crimes Fiscais penaliza apenas o descumprimento de metas e limites fiscais, portanto os gestores públicos têm incentivos para cumprir metas e limites fiscais em decorrência dos mecanismos punitivos objetivamente definidos nos casos de não cumprimento. A inexistência de punições objetivas para o não cumprimento dos demais pilares da gestão fiscal, como uma penalidade para um planejamento deficiente, não colabora para o esforço dos gestores em promover previsões orçamentárias mais acuradas (AZEVEDO, 2014; CRUZ; AFONSO, 2018).

Em termos numéricos, os estudos sobre o efeito da LRF sobre as finanças dos entes do governo brasileiro revelam alguns resultados indesejáveis da lei fiscal. O primeiro deles é a redução da taxa de investimento público, que segundo Gobetti (2010), em seu estudo baseado nas séries de dados do IBGE e do Ipeadata, alega uma redução de 4% do PIB na década de 1970 para menos de 2% nos anos recentes nos estados brasileiros. O mesmo estudo ainda revelou um crescimento da despesa de pessoal nos períodos de 1999-2002 e 2003-2006, uma vez que a média da despesa de pessoal em relação à RCL, dos estados brasileiros, foi de 55,9% entre 1999-2002 e subiu para 56,9% entre 2003-2006. As despesas de custeio chegaram a crescer de 23,2% para 26,5% da RCL entre os dois períodos, enquanto os investimentos caíram de uma média de 8,6% para 7,9% da RCL. O autor concluiu que as despesas de capital estão sendo relativamente comprimidas, enquanto as despesas correntes crescem.

Em outro estudo, agora analisando 3.215 municípios brasileiros, Nogueira e Rodrigues (2010) também constataram que desde o ano 2000 houve evidência de crescimento nas

despesas com pessoal, sobretudo nos municípios maiores. Santolin, Jayme e Reis (2009) e Linhares, Penna e Borges (2013) analisaram, antes e depois da Lei, municípios de Minas Gerais e do Piauí, concluindo que o efeito da LRF foi a elevação dos gastos com pessoal.

Neduziak e Correia (2017) analisaram historicamente a evolução da composição do gasto público no Brasil e concluíram que houve uma grande mudança tanto entre os entes federativos quanto ao longo do tempo. Segundo eles, a relação “gastos em educação/gastos correntes” declinou da magnitude dos 21% no ano de 1997 para 16% em 2011, enquanto a razão “gastos em saúde e saneamento/gastos correntes” saltou da casa dos 8% em 1995 para 13% em 2011.

Refletindo sobre as conclusões de que a LRF foi benéfica, Afonso (2008), Isen (2014) e Cruz e Marques (2017) ressaltam que a avaliação da gestão fiscal não deve se limitar às metas fiscais tradicionais e sugerem enfoque mais abrangente, com o acompanhamento dos resultados da execução orçamentária. Greggianin (2008) e Zhang e Barnett (2014) ponderam sobre a possibilidade de cumprimento das metas fiscais a despeito da negligência a outros fatores relevantes, tais quais, planejamento adequado, estrutura de controle, transparência fiscal, entre outros. Nesse contexto de ausência de transparência, há grandes dificuldades em avaliar a real melhoria dos indicadores fiscais e seus impactos sobre a qualidade de gestão (Gobetti, 2010). Hendrick (2004), Dholakia (2005), Leite e Peres (2010) e Cruz e Marques (2017) acrescentam que a avaliação de responsabilidade fiscal deve considerar aspectos muitas vezes não contemplados nas normas legais ou em indicadores tradicionais. Não há consenso sobre a forma como a responsabilidade fiscal em entidades públicas deve ser avaliada (CRUZ; AFONSO, 2018).

Considerando essas falhas tanto de avaliação quanto de transparência por parte dos governantes, Neduziak e Correia, 2017 mostram em seu trabalho evidências de que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) tem sido benéfica ao crescimento econômico dos estados brasileiros, pois antes da introdução de uma restrição orçamentária ao governo, os entes federativos gastavam além de um ótimo social. Com a implementação de regras, a alocação dos gastos permitiu a correção das distorções nas rubricas orçamentárias com o objetivo de permitir efeitos positivos sobre o crescimento econômico acompanhado por orçamentos públicos mais equilibrados. A LRF impôs regras e estabeleceu uma restrição orçamentária à expansão dos gastos do governo. Santos, Dani e Rausch (2012) e Beuren e Zonato (2014) afirmam que a LRF é, na atualidade, o principal instrumento de controle da gestão, no que tange às finanças públicas. Sua criação ampliou as demandas de acesso às informações sobre

receitas e despesas, sobretudo no que diz respeito ao monitoramento e controle das despesas com pessoal.

2.3 Despesa com Pessoal

A despesa com pessoal, por constar significativamente em todos os entes federativos, é um dos gastos que mais chama a atenção da população e dos gestores públicos. Os gastos gerados com os servidores públicos representam o elemento de maior importância dentre as despesas públicas (NASCIMENTO, 2006). Por conta disso, surgiu a necessidade de criar limites para as despesas do estado, a fim de equilibrar a distribuição dos recursos públicos. O primeiro limite estipulado para a despesa com pessoal surgiu na Constituição Federal de 1967 (SOUZA; PLATT, 2012).

Foi na Constituição de 1934 que surgiu a primeira norma que buscou abranger a elaboração e o controle orçamentário sobre as contas do Estado. Contudo, nela ainda não houve menção às despesas com pessoal (BRASIL, 1934). Somente na Constituição de 1967 estabeleceu-se um limite específico para as despesas com pessoal, o qual não poderia exceder 50% da receita corrente, sendo aplicado para União, Estados e Municípios (BRASIL, 1967).

A Carta Magna de 1988 trouxe uma série de dispositivos voltados ao controle do orçamento, do endividamento e da dívida pública. Com relação a despesa com pessoal, tanto a porção referente ao pessoal ativo como o inativo não poderia exceder aos limites estabelecidos em Lei Complementar (BRASIL, 1988). Com a inclusão das despesas com pessoal inativo, houve um significativo acréscimo dos servidores na composição do total da despesa (MILESKI, 2001). Ainda na Constituição de 1988 estabeleceu-se que até a promulgação da lei complementar, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderiam despender com pessoal mais do que 65% do valor das respectivas receitas correntes. Além de fixar um limite, quando a respectiva despesa de pessoal exceder o limite previsto, caberia a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, retornar ao limite, reduzindo o percentual excedente à razão de um quinto por ano (BRASIL, 1988).

Porém, com o surgimento da “Lei Camata I” – Lei Complementar n. 82, de 27 de março de 1995 – houve a determinação de que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios não poderiam gastar com pessoal ativo e inativo mais de 60% da receita corrente líquida. Além disso, quando houvesse a extrapolação do limite definido, dever-se-ia reduzir a um terço do excedente por exercício, no prazo máximo de até três anos (BRASIL, 1995).

Quatro anos depois, surge a Lei Camata II – Lei Complementar n. 96, de 31 de maio de 1999 – a qual estabeleceu que a despesa com pessoal não poderia ultrapassar 50% na esfera federal, bem como 60% na esfera estadual e municipal, devendo ambos os percentuais serem calculados sobre a receita corrente líquida (BRASIL, 1999).

Por fim, com o surgimento da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ocorreram mudanças significativas, a qual conferiu regras e limites mais específicos para as despesas com pessoal. A despesa total com pessoal não poderá exceder 50% da receita corrente líquida para a União, e 60% para os estados e municípios (BRASIL, 2000). Com efeito, a LRF tornou-se o principal instrumento disciplinador dos limites das despesas com pessoal (SOUZA; PLATT, 2012). A LRF pode ser idealizada como uma legislação abrangente sobre Finanças Públicas que incide acerca de todos os entes federativos, ratificando o processo de controle de gastos, bem como a estabilidade das Contas Públicas (SANTOLIN; JAYME; REIS, 2009).

Além de impor limitações pertinentes para as despesas com pessoal, a LRF representou um passo importante na relação entre os gestores públicos e os cidadãos, principalmente no que diz respeito à transparência da gestão fiscal. Tornou-se obrigatória a publicação de dois novos conjuntos de demonstrativos contábeis para todos os entes públicos, a serem divulgados de forma ampla. São eles: Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO). Esta lei tem se mostrado como um código disciplinador de conduta gerencial nas finanças públicas, com a implementação de consideráveis modificações na rotina administrativo-financeira do Estado (SOUZA; PLATT NETO, 2012).

A LRF dedica especial atenção no limite e controle dos gastos com pessoal (MEDEIROS *et al.*, 2017). As razões se devem ao fato de que despesas elevadas com o funcionalismo público implicam, de um lado, a redução da receita disponível e da capacidade dos governos ofertarem serviços públicos básicos como educação, saúde e segurança e, de outro, em restrições para investimentos em infraestrutura. Além desses aspectos, como principal item de despesa corrente, os estados brasileiros têm histórico de elevado comprometimento nos gastos com pessoal. Entre 1996 e 2000, os estados gastaram, em média, 67% de suas receitas correntes líquidas (RCL) com o funcionalismo público, aspecto que contribuiu para o desequilíbrio e o endividamento público (GIUBERTI, 2005; MACEDO; CORBARI, 2009).

2.4 Rio de Janeiro: cenário político-econômico

Em menos de dois meses antes dos Jogos Olímpicos de 2016, o governador interino Francisco Dornelles do Rio de Janeiro decretou estado de calamidade pública. O decreto nº 45.692 cita a grave crise econômica, a queda da arrecadação do ICMS e dos *royalties* do petróleo, as severas dificuldades na prestação de serviços essenciais e a possibilidade de um total colapso na segurança pública, na saúde, na educação, na mobilidade e na gestão ambiental (RIO DE JANEIRO, 2016).

O principal motivo dessa crise relaciona-se com a economia do Rio de Janeiro ser altamente dependente da extração do petróleo e, conseqüentemente, sofrer fortes pressões dos ciclos de preços internacionais dessa *commodity*. A dependência do ERJ pelo extrativismo do petróleo é tamanha, que em termos de composição da pauta de exportações, o petróleo bruto correspondeu a 70% do valor exportado pelo ERJ e 99,8% do total das exportações de produtos básicos, em 2011 (OLIVEIRA, 2017).

Porém, com a queda drástica dos preços internacionais do barril do petróleo para menos de US\$ 50,00 ao final de 2014, houve forte queda na arrecadação estadual e dos municípios receptores das rendas do petróleo. Com isso, os governos endividaram-se antecipando receitas do petróleo. No caso do governo estadual, essa antecipação, que ocorre desde 2013, esteve associada à ampla concessão de incentivos fiscais, produzindo grave crise fiscal que culminou com o decreto de calamidade pública em 2016 (OLIVEIRA, 2017).

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Com o intuito de concretizar o objetivo proposto, os passos iniciais consistiram na identificação dos limites para despesa com pessoal aplicáveis ao estado do Rio de Janeiro, por meio de consulta à legislação brasileira e literatura especializada.

Realizou-se coleta dos números que compõem a Despesa Total com Pessoal e os valores da Receita Corrente Líquida do estado do Rio de Janeiro, através dos relatórios emitidos por esse ente, disponíveis em sítio eletrônico da Secretaria do Estado da Fazenda (SEFAZ/RJ), na seção destinada à LRF, onde é apresentado o Relatório de Gestão Fiscal (RGF). Nesse relatório, consta o Demonstrativo da Despesa com Pessoal.

Com a posse desses dados, os valores foram atualizados monetariamente com base no Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), com o intuito de minimizar distorções no enfoque do período estudado. Após esse procedimento, os valores foram confrontados com os limites estipulados por lei, observando-se os limites máximo, prudencial e de alerta.

Realizou-se o teste de *outlier* pelo método da amplitude interquartil, utilizando grau de confiança de 99%, foi aplicado ao longo da série histórica a fim de encontrar valores que extrapolem a variação normal dos dados e que podem ser utilizados para explicar os descumprimentos dos limites estabelecidos por lei.

Quanto aos objetivos, esta pesquisa classifica-se como descritiva, em razão de realizar-se o estudo, a análise, o registro e a interpretação dos fatos do mundo físico sem a interferência do pesquisador (GIL, 2010).

Pelo fato dos dados a serem utilizados nesse projeto serem oriundos de demonstrativos contábeis emitidos pelo estado estudado, a pesquisa também é classificada como documental.

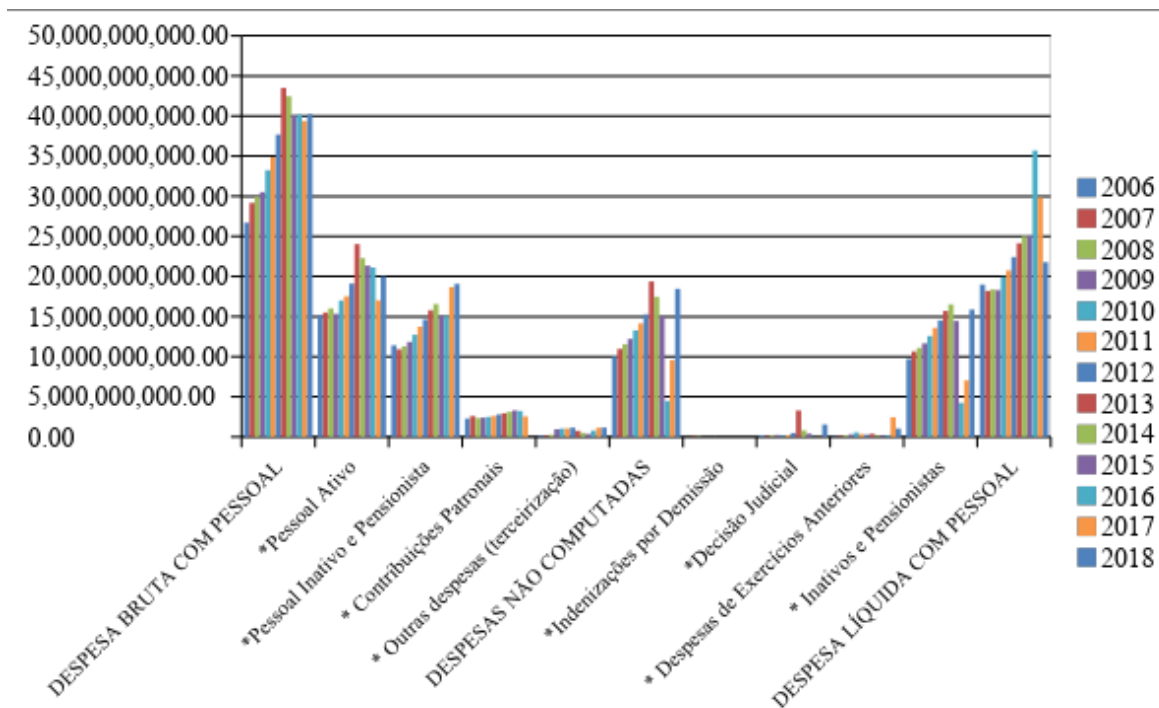
Quanto a abordagem do problema, a pesquisa é classificada como quantitativa por fazer uso de dados numéricos e utilizá-los com fins estatísticos.

A limitação desta pesquisa reside no fato da mesma não abranger outros estados, servindo apenas para o contexto do Estado do Rio de Janeiro. Sendo assim, suas conclusões não poderão ser extrapoladas para o cenário nacional.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os dados dos gastos com pessoal do estado do Rio de Janeiro foram obtidos através do site da Fazenda do Rio de Janeiro, em fevereiro/2019. Os valores foram então atualizados de acordo com o Índice de Preço ao Consumidor Amplo - IPCA, obtido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). A Figura 1 traz esses valores discriminados e atualizados para fins de comparação.

Figura 1: Composição da Despesa com Pessoal do Estado do Rio de Janeiro de 2006 a 2018.



Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações da Secretaria do Estado da Fazenda (SEFAZ/RJ).

A despesa bruta com pessoal é formada por pessoal ativo, pessoal inativo e pensionista, contribuições patronais e outras despesas, como as com terceirização. Para chegar a despesa líquida com pessoal, da despesa bruta com pessoal é deduzida as despesas não computadas que correspondem a indenizações por demissão, decisão judicial, despesas de exercícios anteriores, inativos e pensionistas com recursos vinculados (custeadas com a contribuição patronal e/ou contribuição do servidor).

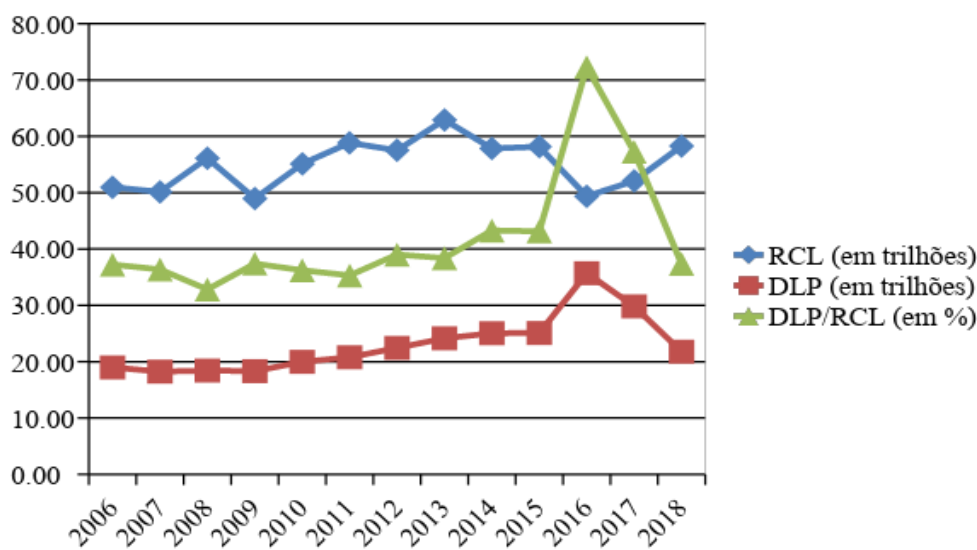
Observa-se que houve um aumento gradual da Despesa Bruta com Pessoal e também das Despesas Não Computadas de 2006 a 2013. Nos próximos anos, houve uma redução das mesmas. Porém, em 2016 a Despesa Líquida com Pessoal (DLP) foi expressivamente maior. Um dos fatores que explica esse aumento da DLP é a redução significativa das Despesas Não Computadas de 2016 em relação aos anos anteriores.

Para chegar-se ao índice utilizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), além da Despesa Líquida com Pessoal (DLP), é necessária a utilização da Receita Corrente Líquida (RCL). A divisão DLP por RCL fornece a porcentagem dos gastos com pessoal do estado e deve estar dentro dos limites da LRF: 54% para o Limite de Alerta, este não implica vedações; 57% para o Limite Prudencial, sua extrapolação implica vedações ao órgão; e 60% para o Limite Máximo, que quando ultrapassado gera consequências, tais como o atendimento

de prazos e medidas estabelecidos pela LRF, sendo o prazo de dois quadrimestres seguidos para o ente eliminar o excedente ao limite (BRASIL, 2000).

A Figura 2 mostra os valores de Despesa Líquida com Pessoal (DLP) em trilhões de reais; a Receita Corrente Líquida (RCL) em trilhões de reais; e a divisão de DLP/RCL em porcentagem que representa o percentual de gasto com Pessoal pelo Estado do Rio de Janeiro nos anos de 2006 a 2018.

Figura 2: Despesa Líquida com Pessoal (DLP), Receita Corrente Líquida (RCL); Divisão de DLP/RCL em porcentagem, representa o percentual de gasto com pessoal pelo ente analisado nos anos de 2006 a 2018



Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações da Secretaria do Estado da Fazenda (SEFAZ/RJ).

Com base na Figura 2 percebe-se que, além do aumento expressivo da DLP em 2016, ocorreu uma redução da Receita Corrente Líquida (RCL) em 2016, chegando ao seu segundo menor valor dentro dessa série histórica (a menor RCL aconteceu no ano de 2009). Conseqüentemente, a porcentagem referente à Despesa com Pessoal aumentou substancialmente, chegando a 72,31% em 2016, devido ao aumento da DLP e à diminuição da RCL.

Quando se compara a porcentagem com Despesa Com Pessoal com os limites estipulados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, nota-se que todos os limites foram ultrapassados em 2016 e que os limites de Alerta e Prudencial foram atingidos em 2017, conforme Tabela 1.

Tabela 1: Porcentagem da Despesa Com Pessoal do Estado do Rio de Janeiro nos anos de 2006 a 2018.

Ano	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
DLP/RCL (em %)	37,2 4	36,3 8	32,8 3	37,4 1	36,2 2	35,31	39,0 2	38,3 8	43,3 0	43,1 4	72,3 1	57,2 7	37,3 6

*Limite de Alerta = 54% *Limite Prudencial = 57% *Limite Máximo = 60%

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações da Secretaria do Estado da Fazenda (SEFAZ/RJ).

A justificativa da Fazenda Estadual do Rio de Janeiro para o descumprimento da LRF em 2016 baseou-se na alegação de redução das RCL decorrentes da grave crise econômica de 2016 acompanhada de queda na arrecadação, principalmente no ICMS e nos *royalties* e participações especiais do petróleo (CARRO, 2017). Porém, ao calcular-se a porcentagem de despesa com pessoal considerando a mesma RCL de 2015 para a DLP de 2016, tem-se uma porcentagem de 61,39%, o que também descumpriria a LRF. Ao inverter-se e utilizar-se a RCL de 2016 com a DLP de 2015, tem-se um percentual de 50,8%, o que estaria dentro da lei. Portanto, baseado nessa comparação, conclui-se que o fator determinante do descumprimento da LRF de 2016 foi o aumento da DLP e não a redução da RCL.

Ainda buscando encontrar o principal fator responsável pelo descumprimento da LRF em 2016 pelo estado do Rio de Janeiro no diz respeito à despesa com pessoal, buscou-se encontrar *outliers* dentro dos valores de RCL e DLP no período estudado. Sendo *outliers* valores que se distinguem dos demais, por serem muito maiores ou muito menores, eles representam pontos que estariam fora da curva normal de distribuição dos dados da amostra. Para calcular os limites da amostra e identificar algum possível *outlier*, utilizou-se o método baseado na amplitude interquartil, utilizando grau de confiança de 99%. A Tabela 2 mostra os valores corrigidos pela inflação da Receita Corrente Líquida (RCL) e Despesa Líquida com Pessoal (DLP) do estado do Rio de Janeiro nos anos de 2006 a 2018. Calculou-se a média desses valores e os Limites Superior e Inferior (Lim.Sup e Lim.Inf, respectivamente) com 99% de grau de confiança.

Tabela 2: Receita Corrente Líquida (RCL) e Despesa Líquida com Pessoal (DLP) corrigida pela inflação

Ano	RCL	DLP
2006	50.974.092.112,48	18.981.698.352,04
2007	50.136.718.782,01	18.237.756.630,90
2008	56.126.404.675,14	18.425.501.853,22
2009	48.982.543.879,49	18.322.772.258,34

2010	55.120.596.127,01	19.967.222.728,15
2011	58.850.291.400,18	20.782.419.599,92
2012	57.507.659.548,99	22.440.353.213,88
2013	62.923.065.871,29	24.149.777.145,18
2014	57.852.766.852,48	25.048.700.055,94
2015	58.154.461.661,63	25.088.222.998,18
2016	49.377.467.242,49	35.703.004.235,14
2017	52.076.321.350,31	29.822.352.673,70
2018	58.290.777.944,00	21.774.752.857,00
Média	55.105.628.265,19	22.980.348.815,51
Lim.Sup	65.876.182.588,91	32.080.851.371,37
Lim.Inf	44.335.073.941,48	13.879.846.259,64

Legenda: em que Lim.Sup significa limite superior e Lim.Inf. significa limite inferior

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações da Secretaria do Estado da Fazenda (SEFAZ/RJ).

Observa-se pela tabela 2, que o único valor dos dois conjuntos de dados que excede os limites da distribuição é a DLP do ano de 2016 (R\$ 35.703.004.235,14). Com base nesse resultado, pode-se concluir que, com 99% de certeza, o valor da DLP de 2016 distinguiu-se significativamente dos demais valores de DLP (de 2006 a 2018). Embora a RCL de 2016 tenha diminuído, ela ainda mostra-se dentro da normalidade, porém o aumento da DLP em 2016 mostrou-se fora da curva normal dos dados.

Pela segunda vez, encontra-se uma evidência que aponta a DLP como o principal fator da extrapolação das Despesas Com Pessoal em 2016. Por conta disso, analisaram-se os valores que compõe a DLP e são mostrados na Figura 1. Nota-se que a Despesa Bruta com Pessoal e toda a sua composição não mostrou substancial alteração entre os anos de 2015 e 2016. Porém, as Despesas Não Computadas, aquelas que serão deduzidas da Despesa Bruta com Pessoal para chegar ao valor da DLP, mostram um valor discrepante entre os dados de 2015 e 2016. Observando a composição das Despesas Não Computadas, percebe-se que a discrepância entre 2015 e 2016 deve-se substancialmente a parcela de Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados, que reduziu 70,7% de 2015 para 2016. Essa queda abrupta teve um aumento de 66% em 2017 e, em 2018, a parcela de Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados foi restabelecida aos valores de 2015.

O mesmo procedimento de busca por *outlier* foi aplicado nos dados de Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados, e mais uma vez, o único valor, com 99% de confiança, apontado como discrepante foi o obtido no ano de 2016.

5. DISCUSSÃO

Os resultados mostram que, de acordo com os dados emitidos pelo governo do estado do Rio de Janeiro, este ente extrapolou o gasto com pessoal apenas em 2016, embora em 2017 tenha ocorrido o despertar dos limites de Alerta e Prudencial. Na literatura existem divergências entre os valores apresentados pelos estados e os emitidos pelo Banco Central ou por pesquisadores. Por exemplo, no período de tempo em que Gobetti (2010) analisou as despesas dos estados brasileiros, ele concluiu que as despesas brutas e líquidas com pessoal não caíram, apesar de os demonstrativos publicados pelos estados indicarem uma trajetória declinante para os gastos dos Executivos. Gobetti cita que essa discrepância dos resultados pode ser decorrente de erros técnicos dos estados brasileiros no preenchimento dos demonstrativos da LRF ou até mesmo fruto de "contabilidade criativa".

Corroborando com a hipótese de contabilidade criativa, Gobetti diz que os estados melhoraram sua situação de caixa no período analisado, mas que o fizeram principalmente pela ampliação das disponibilidades, visto que o estoque de restos a pagar continua crescendo. Por fim, ele conclui que existe forte evidência de que os estados estão descumprindo as regras da LRF, sendo mais provável nos entes onde a diferença encontrada foi maior, e nessa posição está o estado do Rio de Janeiro. Gobetti ainda afirma que os estados fazem uso de critérios contábeis diferentes daqueles que constam nos manuais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Matos (2017) analisou todos os estados brasileiros e concluiu que alguns entes, incluindo o estado do Rio de Janeiro, podem estar comprometendo o desempenho futuro para mostrar temporariamente e no curto prazo bons índices. Entretanto, segundo o autor, essas manobras causam insustentabilidade no longo prazo. Essa insustentabilidade poderia ser a responsável pela ultrapassagem do limite de Despesa com Pessoal em 2016. Reforçando essa ideia, existe a informação que as crises revelam os limites e as contradições dos modelos econômicos (OLIVEIRA, 2017), ou seja, a partir disso é possível criar uma hipótese de que o estado do Rio de Janeiro vinha excedendo seus gastos com Pessoal, porém, tornando-os imperceptíveis por meio das brechas e da flexibilidade existente na lei, entretanto, com a redução das suas receitas correntes líquidas desde 2013 decorrentes da crise econômica e

queda do preço do petróleo, não foi mais possível camuflar o aumento dos gastos públicos, causando então o não cumprimento da LRF em 2016.

Uma segunda hipótese baseia-se em Santos (*apud* CRUZ, 2018) que destaca que os estados têm interpretado inadequadamente o art. 19, §1o, da LRF, que determina a exclusão de inativos e pensionistas quando os recursos são vinculados. Diante da incorreta manipulação dos valores referentes a inativos e pensionistas com recursos vinculados, o estado do Rio de Janeiro poderia estar comprometendo a eficiência da LRF e, como resultando, causando o desequilíbrio fiscal. Essa hipótese é fomentada pelos resultados desse trabalho que apontam a redução de parcela de Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados em 2016 como a principal causa do não cumprimento da LRF nesse mesmo ano.

É pertinente lembrar que despesas com pessoal tendem a apresentar caráter constante e crescente (Figura 2). Um aumento permanente nos gastos governamentais sem a contrapartida tributária necessária ao “financiamento” desse gasto pode resultar em contração do ciclo econômico (NEDUZIAK; CORREIA, 2017). Esse aspecto torna-se problemático frente à trajetória de receitas que é vulnerável às conjunturas ou ciclos de crise econômica (MEDEIROS *et al.*, 2017). No caso, o Rio de Janeiro enfrentou uma queda drástica dos preços internacionais do barril do petróleo para menos de US\$ 50,00 ao final de 2014, causando forte queda na arrecadação estadual. Com isso, o governo estadual endividou-se antecipando receitas do petróleo (antecipação que ocorre desde 2013), produzindo grave crise fiscal que culminou com o decreto de calamidade pública em 2016 (OLIVEIRA, 2017).

Um dos desafios dos estudos que avaliam a situação fiscal de entidades públicas é a dificuldade de encontrar fundamentação teórica e métricas adequadas (CRUZ; AFONSO, 2018; CRUZ; MARQUES, 2017). Além disso, Zuccolotto e Teixeira (2014) afirmam que a transparência fiscal ainda é incipiente no Brasil (com base em evidências dos governos estaduais). Dias (2009) adverte que apesar da LRF ser bastante cuidadosa na definição exaustiva de despesas com pessoal e na forma como deve ser calculada, observa-se que as esferas subnacionais utilizam artifícios para se adequarem aos limites de despesas e evitar, portanto, a aplicação das sanções fiscais. Essas manobras de flexibilização da peça orçamentária acabam por frustrar o real objetivo do orçamento público no Estado Constitucional Democrático: a concretização dos direitos fundamentais (OLIVEIRA; FERREIRA, 2017). Por conta disso, a identificação dos artigos que permitem ambiguidade de interpretação é necessária para que sejam corrigidos e, assim, aumentar a eficiência da LRF (CRUZ *et al* 2018)

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho mostrou, dentro do período analisado e baseando-se nos dados oficiais, que o Estado do Rio de Janeiro descumpriu o limite máximo de Despesa com Pessoal, estipulado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, apenas no ano de 2016. O principal fator responsável por esse acontecimento foi o aumento da Despesa Líquida com Pessoal e, após a análise dos componentes da Despesa Líquida com Pessoal, concluiu-se que a dedução de Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados foi a principal alteração numérica que explica o descumprimento da LRF em 2016. Ressalta-se que esse componente voltou a apresentar os valores esperados em 2018.

Sendo assim, não é possível inferir sobre o impacto de uma crise econômica nas obrigações estaduais, uma vez que não foi ela a responsável pela Despesa com Pessoal acima do limite legal.

Conclui-se que a LRF não foi eficiente para garantir o equilíbrio fiscal do estado do Rio de Janeiro, visto que os limites legais de gastos com pessoal foram ultrapassados em 2016. Por conta disso, para melhorar a eficiência fiscal, é necessário atualizar o texto da lei, em especial no que refere-se à exclusão de inativos e pensionistas com recursos vinculados da Despesa Bruta com Pessoal.

Essa pesquisa delimitou-se ao contexto do estado do Rio de Janeiro, não abrangendo outros Estados. Portanto, sua conclusão não poderá ser extrapolada para o cenário nacional.

Para estudos futuros sugere-se a realização de análises específicas com o objetivo de elucidar o porquê das despesas com Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados terem tido uma redução de 70% de 2015 para 2016, uma vez que este foi o principal responsável pelo descumprimento da LRF em 2016.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. Conta e faz-de-conta. In: CÂMARA DOS DEPUTADOS. Responsabilidade na gestão pública: os desafios dos municípios. Brasília: **Edições Câmara**, p. 83-98, 2008.

ALESINA, A.; BAYOUMI, T. The Costs and benefits of fiscal rules: evidence from U.S. States. **NBER Working Paper**, n. 5.614, 1996.

AZEVEDO, E. M.; ALMEIDA, G. B.; PORTES, P. A. O mito da Teoria da Reserva do Possível: os impasses do orçamento público para o desenvolvimento dos direitos sociais. **Revista Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 4, n. 8, p.33-59, jul./dez. 2013.

AZEVEDO, R. R. **Imprecisão na estimação orçamentária dos municípios brasileiros**. Dissertação (mestrado) — Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2014.

BRASIL. **Constituição de 1934**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 03 de novembro de 2017.

BRASIL. **Constituição de 1967**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 03 de novembro de 2017.

BRASIL. **Constituição de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 03 de novembro de 2017.

BRASIL. **Lei Complementar n. 82, de 27 de março de 1995**. Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp82.htm>. Acesso em: 03 de novembro de 2017.

BRASIL. **Lei Complementar n. 96, de 31 de maio de 1999**. Disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do art. 169 da Constituição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp96.htm>. Acesso em: 03 de novembro de 2017.

BRASIL. **Lei Complementar n. 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: 03 de novembro de 2017.

BARRO, R. On the determination of the public debt. **Journal of Political Economy**. N. 87, p. 940-947, 1979.

BEUREN, I. M.; ZONATO, V. C. S. Perfil dos artigos sobre controle interno no setor público em periódicos nacionais e internacionais. **Revista de Administração Pública**. V. 48, n. 5, p. 1135-1163, 2014.

BUCHANAN, J.; WAGNER, R. Democracy in Deficit: the political legacy of lord keynes. USA: **Academic Press**, Inc, 1977.

CARRO, R. Com 61,7% da receita, RJ supera teto de gasto com pessoal na LRF. **Valor Econômico**. 2017. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4871262/com-617-da-receita-rj-supera-teto-de-gasto-com-pessoal-na-lrf>>. Acesso: 07/01/2018.

CORBITT, T. Fighting fraud. **International Accounting Bolletin**. February, 2001.

COSENZA, J. P. De quem é essa crise, da Contabilidade ou do Capitalismo? **Vínculo**. V.34, n.594, ago, 2002.

COSENZA, J. P. Contabilidade criativa: as duas faces de uma mesma moeda. **Pensar Contábil**. Vol. 6, n. 20, Mai/Jul, 2003.

COSENZA, J. P.; GRATERON, I. R. G. A auditoria da contabilidade criativa. **Revista Brasileira de Contabilidade**. n 143, set/out, 2003.

COSTA MOURA, E. A.; RIBEIRO, J. C. Direitos Fundamentais Sociais, Orçamento Público e Reserva do Possível: o dever de progressividade nos gastos Públicos. **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, SP. V. 16, n. 7, p. 225-241. Jan./Abr. 2017.

CRUZ, A. F. *et al.* A gestão fiscal do estado do Rio de Janeiro: uma análise à luz da LRF e da sustentabilidade da dívida no período de 2001 a 2017. **Revista de Administração Pública**. V. 52, n 4, p. 764-775, 2018.

CRUZ, C. F.; AFONSO, L. E. Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios. **Revista De Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 126-148, jan/ fev, 2018.

CRUZ, N., F.; MARQUES, R. C. Structuring composite local governance indicators. **Policy Studies**. V. 38, n. 2, p. 109-129, 2017.

Decreto nº 45.692, de 17 de junho de 2016. (2016). Decreta Estado de Calamidade Pública, no âmbito da administração financeira do Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro.

DIAS, F. A. C. O controle institucional das despesas com pessoal. Brasília: **Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal**; 2009.

DHOLAKIA, A. Measuring fiscal performance of states: an alternative approach. **Economic and Political Weekly**. V. 40, n. 31, p. 3421-3428, 2005.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIUBERTI, A. C. **Efeitos da lei de responsabilidade fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros** [dissertação]. São Paulo: Universidade de São Paulo; 2005.

GOBETTI, S. W. Ajuste Fiscal Nos Estados: Uma Análise Do Período 1998-2006. **Revista de Economia Contemporânea**. Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 113-140, jan/abr, 2010.

GREGGIANIN, E. Lei de Responsabilidade Fiscal: aspectos críticos. In: CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Responsabilidade na gestão pública: os desafios dos municípios**. Brasília: Edições Câmara, p. 195-266, 2008.

HENDRICK, R. Assessing and measuring the fiscal health of local governments: focus on Chicago suburban municipalities. **Urban Affairs Review**. V. 40, n. 1, p. 78-114, 2004.

HESSE, K. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 1991.

INMAN, R. Do balanced budget rules work? U.S. Experience and possible lessons for the EMU. **NBER Working Paper**, n. 5.838, 1996.

ISEN, A. Do local government fiscal spillovers exist? Evidence from counties, municipalities, and school districts. **Journal of Public Economics**. V. 110, p. 57-73, 2014.

LEITE, C. K. S.; PERES, E. D. Lei de Responsabilidade Fiscal, federalismo e políticas públicas: um balanço crítico dos impactos da LRF nos municípios brasileiros. In: CUNHA, A. S.; MEDEIROS, B. A.; AQUINO, L. M. C. **Estado, instituições e democracia: república**. Brasília: Ipea, v. 1, p. 213-248, 2010.

LINHARES, F.; PENNA, C.; BORGES, G. Os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos municípios do Piauí. **Revista de Administração Pública**. V. 47, n. 6, p. 1359-1373, 2013.

LOUREIRO, M. R.; ABRÚCIO, F. L. Política e reforma fiscal no Brasil recente. **Revista Economia Política**. V. 24, n. 1, p. 50-71, 2004.

LUCAS, R.; STOKEY, N. Optimal fiscal and monetary policy in an economy without Capital. **Journal of Monetary Economics**. N. 12, p. 55-94, 1983.

MACEDO, J. J.; CORBARI, E. C. Efeitos da lei de responsabilidade fiscal no endividamento dos municípios brasileiros: uma análise de dados em painéis. **Revista Contabilidade & Finanças**. V. 20, n. 51, p. 44-60, 2009.

MATOS, P. R. F. Análise do impacto das fontes alternativas de financiamento na eficiência e na produtividade dos entes federativos subnacionais no Brasil após a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista De Administração Pública**. Rio de Janeiro, V.51, n 4, p. 482-508, jul/ago, 2017.

MEDEIROS, K. R.. *et al.* Lei de Responsabilidade Fiscal e as despesas com pessoal da saúde: uma análise da condição dos municípios brasileiros no período de 2004 a 2009. **Ciência & Saúde Coletiva**. V. 22, n. 6, p. 1759-1769, 2017.

MILESI-FERRETTI, G. M. Good, bad or ugly? On the effects of fiscal rules with creative accounting. **IMF Working Paper**. Washington, v. 00/172, 2000.

MILESKI, H. S. Limite constitucional para a despesa com pessoal ativo e inativo – uma visão conforme a realidade jurídica. **Interesse público**, Sapucaia do Sul, n.11, p.87-103, 2001.

MOURA, D. M. A Efetivação Dos Direitos Fundamentais Pelo Estado Fiscal. **XI Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea**. VII Mostra de Trabalhos Jurídicos Científicos. Santa Cruz do Sul - RS. 2014

NASCIMENTO, E. R. **Gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 298 p. 2006.

NEDUZIAK, L. C. R.; CORREIA, F. M. Alocação dos gastos públicos e crescimento

econômico: um estudo em painel para os estados brasileiros. **Revista De Administração Pública**. Rio de Janeiro: V. 51, n. 4, p. 616-632, jul/ ago, 2017.

NOGUEIRA, R. P.; RODRIGUES, V. A. Despesa com pessoal e lei de responsabilidade fiscal: uma análise da situação na União, nas Unidades Federadas e nos Municípios. In: DUARTE, B. C. **Tendências na evolução do emprego e nas relações de trabalho em saúde: a dimensão econômica na gestão de recursos humanos no Brasil**. Brasília: UnB, p. 71-108, 2010.

OLIVEIRA, H. S. Contradições entre desenvolvimento, trabalho e espaço em tempos de crise: o caso do estado do Rio de Janeiro. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 19, n. 38, p. 179-200, jan/abr 2017.

OLIVEIRA, C. L., FERREIRA, F. G. B. C. **O Orçamento Público no Estado Constitucional Democrático e a Deficiência Crônica na Gestão das Finanças Públicas no Brasil**. Sequência. Florianópolis, n. 76, p. 183-212, ago, 2017.

PIRES, A. L.; PLATT NETO, O. A. Observância dos Limites para a Despesa com Pessoal no Estado de Mato Grosso do Sul entre os Anos de 2000 a 2014. **Revista de Auditoria, Governança e Contabilidade**, v.4, n.14, p.37-52, 2016.

POTERBA, J. M. Balanced budget rules and fiscal policy: evidence from the States. **National Tax Journal**. V. 48, n. 3, p. 329-336, 1996.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 45.692, de 17 de junho de 2016. Decreta Estado de Calamidade Pública, no âmbito da administração financeira do Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, RJ, 17 jun. 2016.

SANTOLIN, R.; JAYME JÚNIOR, F. G.; REIS, J. C. Lei de Responsabilidade Fiscal e implicações das despesas de pessoal e de investimentos nos municípios mineiros: um estudo com dados de painel dinâmico. **Estudos Econômicos**. V. 39, n. 4, p. 895-923, 2009.

SANTOS, S. R. T.; ALVES, T. W. O impacto da lei de responsabilidade fiscal no desempenho financeiro e na execução orçamentária dos municípios do Rio Grande do Sul de 1997 a 2004. **Revista de Administração Pública**. V. 45, n. 1, p. 181-208, 2011.

SANTOS, P. S. A.; DANI, A. C.; RAUSCH, R. B. Finanças públicas e Lei de Responsabilidade Fiscal: reflexos na produção científica nos principais congressos brasileiros de administração e contabilidade no período de 2000 a 2010. **Revista de Informação Contábil**. V. 6, n.3, p. 74-94, 2012.

SANTOS, A. dos. GRATERON, I. R. G. Contabilidade criativa e responsabilidade dos auditores. **Revista Contabilidade e Finanças**. São Paulo – SP, ano XIV, n. 32, p. 7-22, maio/ago, 2003.

SOUZA, P.; PLATT NETO, O. A. **A composição e a evolução das despesas com pessoal do Estado de Santa Catarina de 2000 a 2011**. XIX Congresso Brasileiro de Custos – Bento Gonçalves, RS, Brasil, 12 a 14 de novembro de 2012.

TORRES, R. L. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. Rio de

Janeiro: Renovar, v.1, 2009.

TORRES, H. T. **Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

ZHANG, Y. S.; BARNETT, S. A. Fiscal vulnerabilities and risks from local government finance in China. **IMF Working Paper**, n. 14/4, 2014.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. As causas da transparência fiscal: evidências nos estados brasileiros. **Revista Contabilidade & Finanças**. V. 25, n. 66, p. 242-254, 2014.