



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE PALMAS
CURSO DE GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

WESLLAINY DIAS MARTINS

**DESPESA COM PESSOAL E AS MEDIDAS DE RECONDUÇÃO AOS LIMITES DA
LRF: O CASO DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO TOCANTINS NO
PERÍODO 2011 A 2019**

Palmas – TO

2020

WESLLAINY DIAS MARTINS

**DESPESA COM PESSOAL E AS MEDIDAS DE RECONDUÇÃO AOS LIMITES DA
LRF: O CASO DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO TOCANTINS NO
PERÍODO 2011 A 2019**

Monografia apresentada ao curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal do Tocantins - UFT, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Ciências Contábeis, sob orientação do Prof. Me. Ramon Gomes Queiroz.

Palmas – TO

2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

- M386d Martins, Wesllainy Dias.
Despesa com Pessoal e as Medidas de Recondução aos Limites da LRF:
O Caso do Poder Executivo do Estado do Tocantins no Período 2011 a 2019. /
Wesllainy Dias Martins. – Palmas, TO, 2020.
80 f.

Monografia Graduação - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus
Universitário de Palmas - Curso de Ciências Contábeis, 2020.
Orientador: Ramon Gomes Queiroz

1. Despesa com Pessoal. 2. Lei de Responsabilidade Fiscal. 3.
Finanças Públicas. 4. Tocantins. I. Título

CDD 657

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizada desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

WESLLAINY DIAS MARTINS

**DESPESA COM PESSOAL E AS MEDIDAS DE RECONDUÇÃO AOS LIMITES DA
LRF: O CASO DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO TOCANTINS NO
PERÍODO 2011 A 2019**

Monografia apresentada ao curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal do Tocantins - UFT, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Ciências Contábeis, sob orientação do Prof. Me. Ramon Gomes Queiroz.

Data de aprovação: ____/____/____.

Banca examinadora:

Prof. Me. Ramon Gomes Queiroz. Orientador. UFT

Prof^ª. Me. Janaína Borges de Almeida. Examinadora. UFT

Prof. Me. Jonatas Soares Araújo. Examinador. UFT

Dedico este trabalho de conclusão de curso à minha avó materna, Maria Deusa Dias. Inspiração para todos seus descendentes, em servir a Deus, valorizar o trabalho e priorizar a educação.

AGRADECIMENTOS

Minha gratidão, em primeira ordem, é para o meu Deus, único, eterno, soberano e abundante em graça. Pela força diária e por mais esta grande realização.

À minha família, a minha base, Hilton Martins (pai), Altair Dias (mae) e Weldisley (irmão) deixo a minha gratidão, pela paciência e compreensão no decorrer de mais esta jornada e por estarem comigo em todos os momentos importantes da minha vida. Externo também, o meu agradecimento ao meu namorado e parceiro de grandes aventuras, Wlisses Carvalhedo, pelo apoio de sempre.

Agradeço em especial, ao meu orientador, Prof. Me. Ramon Gomes Queiroz, pela disponibilidade do seu precioso tempo, comprometimento na orientação e vasta experiência nesta linha de estudo, das quais com certeza acrescentaram muito no resultado deste trabalho.

À todos meus professores da graduação externo a minha gratidão, por serem primordiais para que chegasse ao fim desta missão com louvor e desejasse seguir os passos de muitos destes. De forma particular, aos professores da UFT, prof.^a Me. Janaína Almeida e prof.^o Me. Jonatas Araújo, pela honra a mim concedida em participar desta banca examinadora.

Do CEULP/ULBRA minha gratidão à prof.^a Dr.^a. Cássia Regina, do qual foi o meu primeiro contato e que com seu jeito apaixonante pelo curso de ciências contábeis, me inspirou a prosseguir nesta jornada.

À todos os meus amigos e colegas que direta ou indiretamente fazem parte da minha formação e da minha história.

RESUMO

A LRF é considerada um divisor de águas para a sustentabilidade fiscal das finanças públicas brasileira. Tendo como um dos seus pilares as limitações na Despesa com Pessoal (despesa corrente) a fim de que o orçamento público não seja sua inteireza consumida com o funcionalismo público (ativos e inativos). Apesar desta importante lei, o Estado do Tocantins, por sua vez é tido como um dos estados mais gastadores com funcionalismo público, com aproximadamente 4,5 mil reais por habitante. Assim, o objetivo principal deste estudo é apresentar os determinantes de despesa com pessoal e as medidas que foram adotadas pelo Executivo do Estado do Tocantins para enquadramento/recondução aos limites da LRF no período 2011 a 2019. Trata-se de uma pesquisa descritiva, quali-quantitativa e estudo de caso, tendo como instrumento de coleta a pesquisa bibliográfica/documental em sites institucionais, como o portal da transparência, relatórios contábeis, orçamentários e financeiros e outros relatórios. Tem-se como principal resultado a confirmação de que, embora os diversos chefes do Executivo do Estado do Tocantins (interinos e eletivos) terem tomados ao menos 7 medidas de contenção da despesa com pessoal, o resultando não foi efetivos na sua totalidade, pois, houve o não cumprimento dos limites LRF os exercícios de 2013, 2014, 2015, 2017 e 2018, sendo observado no exercício de 2019 o atendimento da lei, somente com a utilização de excludentes.

Palavras-Chaves: Despesa com Pessoal, Lei de Responsabilidade Fiscal, Finanças Públicas, Tocantins.

ABSTRAT

The LRF is considered a watershed for the fiscal sustainability of Brazilian public finances. One of its pillars is the limitations in Personnel Expenditure (current expenditure) so that the public budget is not its entirety consumed with the civil service (active and inactive). Despite this important law, the State of Tocantins is considered one of the most spending states with a civil service, with approximately 4.5 thousand reais per inhabitant. Thus, the main objective of this study is to present the determinants of personnel expenditure and the measures that have been adopted by the Executive of the State of Tocantins for framing/reduction to the LRF limits in the period 2011 to 2019. This is a descriptive, quali-quantitative survey and case study, having as collection instrument the bibliographic/documental survey in institutional sites, such as the transparency portal, accounting, budgetary and financial reports and other reports. The main result is the confirmation that, although the various heads of the Tocantins State Executive (interim and elective) have taken at least 7 measures to contain personnel expenses, the result was not fully effective, since there was non-compliance with the LRF limits in 2013, 2014, 2015, 2017 and 2018, with compliance with the law only being observed in 2019.

Keywords: Personnel Expenses, Fiscal Responsibility Law, Public Finance, Tocantins.

LISTA DE QUADROS E TABELAS

| | |
|--|----|
| Quadro 1 – Despesa Pública por Categoria Econômica..... | 16 |
| Quadro 2 – Despesa Pública por Grupo da Despesa GND..... | 17 |
| Quadro 3 – Evolução dos Limites Máximos da Despesa com Pessoal..... | 20 |
| Quadro 4 – Limites da Despesa com Pessoal em % da RCL..... | 21 |
| Quadro 5 – Despesa Total com Pessoal e Excludentes para fins da LRF..... | 21 |
| Quadro 6 – Despesa com Pessoal: Categorias, Grupo e Elemento de Despesa..... | 23 |
| Quadro 7 – Modelos de Gestão de Pessoas na Esfera Pública..... | 26 |
| Quadro 8 – Políticas Salarias das Administrações Públicas Estaduais (2004-2018)..... | 30 |
| Quadro 9 – Poder Executivo do Estado do Tocantins: Concursos e PCCR (2000-2019)..... | 48 |
| Quadro 10 – Estrutura Administrativa do Poder Executivo do Estado do Tocantins | 50 |
| Quadro 11 – Executivo do Tocantins: Resumo das Medidas Adotadas (2011 e 2019) | 53 |
| Quadro 12 – Executivo do Tocantins: Concursos Públicos (2017-2018) | 56 |
| Quadro 13 – Executivo do Tocantins: Medidas, Concursos e PCCRs (2011 a 2019) | 59 |
| Tabela 1 – Tocantins: Vínculos Públicos e Privados..... | 37 |
| Tabela 2 – Tocantins: Vínculos Públicos por Ente Federativo (2011 – 2017)..... | 38 |
| Tabela 3 – Tocantins: Vínculos Públicos por Poder (2011 – 2017)..... | 38 |
| Tabela 4 – Tocantins: Vínculos Públicos por Poder, Ente Estadual(2011 – 2017)..... | 40 |
| Tabela 5 – Tocantins: Despesa com Servidores Ativos e Inativos, em Bilhões | 41 |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|----|
| Figura 1 – Estados Brasileiros: Relação entre a DTP e a RCL - 2018..... | 34 |
| Figura 2 – Etapas da Metodologia..... | 35 |
| Figura 3 – Tocantins: Vínculos Público por Poder, Ente Estadual(2011 – 2017)..... | 40 |
| Figura 4 – Tocantins: Despesa com Servidores Ativos e Inativos, em Bilhões..... | 41 |
| Figura 5 – Tocantins: Composição e Salários Médios dos Servidores Públicos (2016)..... | 42 |
| Figura 6 – Executivo do Tocantins: Previsão e Recebimento da RCL (2011 – 2019)..... | 44 |
| Figura 7 – Executivo do Tocantins: FPE, Receita Tributária e Demais Receitas Correntes (2011 – 2019)..... | 44 |
| Figura 8 – Executivo do Tocantins: Receita Corrente Líquida, Despesa Bruta com Pessoal e Despesa Líquida com Pessoal (2011 – 2019)..... | 45 |
| Figura 9 – Executivo do Tocantins: Apuração LRF da Despesa com Pessoal..... | 46 |
| Figura 10 – Executivo do Tocantins: Evolução da RCL e da DLP (2011 – 2019)..... | 58 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|----------|---|
| AL/TO | Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins |
| CLT | Consolidações das Leis Trabalhistas |
| CF | Constituição Federal |
| DF | Distrito Federal |
| EC | Emenda Constitucional |
| LRF | Lei de Responsabilidade Fiscal |
| MP/TO | Ministério Público do Estado do Tocantins |
| MPCASP | Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público |
| PCCR | Planos de Cargos, Carreiras e Remuneração |
| RGF | Relatório de Gestão Fiscal |
| RREO | Relatório Resumido de Execução Orçamentária |
| SECAD/TO | Secretaria da Fazenda Planejamento e Administração do Estado do Tocantins |
| SINCONF | Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro |
| SIC | Serviço de Informação ao Cidadão |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| STN | Secretaria do Tesouro Nacional |
| TJ/TO | Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins |
| TO | Governo do Estado do Tocantins |

SUMÁRIO

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 13 |
| 2 | FUNDAMENTAÇÃO TEORICA | 16 |
| 2.1 | Despesa Pública | 16 |
| 2.2 | LRF e a Despesa com Pessoal | 19 |
| 2.3 | Gestão de Pessoas na Administração Pública | 28 |
| 2.3.1 | Modelos de Gestão de Pessoas | 28 |
| 2.3.2 | Desafios e Tendências de Gestão de Pessoas | 28 |
| 3 | PROCEDIMENTOS METODOLOGICOS | 32 |
| 3.1 | Caracterização da Pesquisa | 32 |
| 3.2 | Sujeito da Pesquisa | 33 |
| 3.3 | Instrumento de Coleta e Tratamento dos Dados | 35 |
| 4 | RESULTADOS E ANÁLISES | 37 |
| 4.1 | Características Quantitativas do Funcionalismo Público no Tocantins | 37 |
| 4.1.1 | Densidade de Vínculos de trabalho público e privados no Tocantins | 37 |
| 4.1.2 | Densidade de Vínculos de trabalhos públicos do Poder Executivo Estadual em relação aos demais Poderes..... | 39 |
| 4.2 | Evolução da Despesa com Pessoal do Poder Executivo do Estado do Tocantins . | 43 |
| 4.3 | Mandatos Eletivos, Concursos e PCCRs | 47 |
| 4.3.1 | Densidade de Vínculos de trabalho público e privados no Tocantins | 47 |
| 4.3.2 | Medidas Adotadas pelo Executivo Estadual | 50 |
| 4.4 | Atuação do Controle Externo na Limitação da Despesa com Pessoal..... | 54 |
| 4.4 | Reflexos das Medidas Adotadas para Recondução da Despesa com Pessoal..... | 57 |
| 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 61 |
| | REFERÊNCIAS | 64 |
| | APÊNDICES | 70 |

1 INTRODUÇÃO

Temáticas como a reforma da previdência, contingência de gastos públicos e reformas administrativas nunca se teve em alta nas pautas de gestão pública, tanto em nível federal, estadual e municipal. Sendo que tais discussões tem um denominador em comum: aumento dos gastos públicos e limitações nas fontes de financiamentos destes gastos.

Até chegar a este ponto é necessário recorrer um pouco no tempo, conforme afirma Giacomoni (2009) que desde o Século XX o crescente aumento dos gastos públicos é tido como característica mais marcante da economia, principalmente nos países ora capitalistas como a Alemanha, Reino Unido e Estados Unidos. E no Brasil, de forma específica este acelerado crescimento de gastos deve seu início pós Segunda Guerra Mundial, visto o aumento da densidade populacional e como este aumento adveio as crescentes necessidades coletivas, do qual nem sempre o PIB se estendeu na mesma proporcionalidade e de forma contínua (GIACOMONI, 2009).

Como exemplo mais recente deste expressivo aumento dos gastos públicos, encontra-se no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, edição de Agosto de 2019, um panorama geral sobre as contas públicas dos Estados e das capitais brasileiras. Da qual na referida edição, em 2018, considerando a projeção da população e o gasto total empenhado de pessoal, se tem uma mediana R\$ 2.433,00 para atender cada habitante, sendo que dos 27 estados brasileiros, 14 (52%) apresentavam valor acima dessa mediana, destacando como maiores gastadores: Distrito Federal, com cerca de R\$ 5mil; Acre e Tocantins, com aproximadamente 4,5mil; e, menos gastadores: Maranhão, com cerca de R\$ 1,3 mil, seguindo pelos Estados do Ceará (cerca de R\$ 1,4 mil) e Pará (na ordem de R\$ 1,6 mil).

De um modo geral, dentre os variados tipos de gastos públicos, a despesa com pessoal tem uma contribuição significativa nas finanças públicas, considerando que é exponencialmente crescente os serviços públicos que devem, por força de lei, serem atendidas pelo Estado²¹ e, por outro lado, considerando as limitações para angariar recursos públicos provenientes principalmente de tributos. Assim, fez-se necessário imposições legais a fim de garantir o equilíbrio nas contas públicas, sendo uma destas leis, a Lei Complementar nº. 101/2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Com isso se percebe que o gasto público em si é necessário para o bom funcionamento do setor público, no entanto, o que se deve evitar é o desequilíbrio nas contas públicas, e o seu

²¹ As palavras “Estado” e “Entes” neste trabalho representa o composto político-administrativo brasileiro, constituído pela: União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios.

impacto para o presente e também no futuro. Conforme importantes conceitos trazidos por Camargo Junior (2019): i) sustentabilidade fiscal - que é uma característica de gestão fiscal que permite o equilíbrio das contas públicas viabiliza o atendimento das demandas da sociedade de bens/servidões públicos, e ainda, ii) solidariedade intergeracional –consiste em obrigar as gerações no presente a incluir medidas de ação e de ponderações os interesses das gerações subsequentes, assumindo sacrifícios, objetivando não comprometer o bom andamento das finanças públicas para o atendimento das necessidades das gerações vindouras.

Atualmente na Administração Pública, os conceitos de sustentabilidade fiscal e solidariedade intergeracional estão intrinsicamente relacionados aos enunciados contidos na Lei Complementar nº 101/2000 que, dentre outros ditames, impôs regras e limites de forma mais específicas, dentre elas a despesa com pessoal.

A LRF é de fato um marco singular nas finanças públicas brasileiras, no sentido de “frear” os gastos exacerbados e ainda propor a utilização dos recursos de forma mais efetiva ou como declara Gonçalves (2014, p. 16) “tem por finalidade maior educar os gestores públicos para o uso adequado e responsável dos recursos públicos”.

Entretanto, no período recente, ao analisar de forma macro as finanças estaduais brasileiras, a Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia, emitiu nota técnica sobre a situação fiscal dos Estados, na qual se observa desequilíbrio fiscal predominante nos Estados brasileiros, sendo o descontrole das despesas com pessoal (ativos e inativos) o maior responsável por este desequilíbrio (CARMARGO JUNIOR, 2019).

O Estado do Tocantins, especificamente o seu Executivo Estadual, conforme estudos anteriores, desde 2011 tem enfrentando dificuldades para o cumprimento dos limites da LRF e ainda, em 2016 ao lado de estados como o da Paraíba, Rio Grande do Norte, Acre e Mato assumiram a liderança no *ranking* de extrapolação dos limites máximos da LRF quanto à despesa com pessoal (COSTA *et al.* 2019).

Diante do exposto, tem-se a seguinte problemática: quais os determinantes da despesa com pessoal e quais foram às medidas adotadas pelo Poder Executivo do Estado do Tocantins para a enquadramento/recondução do respectivo Poder aos limites estabelecidos pela LRF, no período de 2011 a 2019.

De forma que no presente estudo, tem-se por objetivo principal: apresentar os determinantes da despesa com pessoal e as medidas adotadas pelo Poder Executivo do Estado do Tocantins para o enquadramento nos limites estabelecidos pela LRF, no período de 2011 a 2019. E ainda os seguintes objetivos específicos; i) apresentar características quantitativas do funcionalismo público do Estado do Tocantins; ii) levantar a despesa com pessoal do Poder

Executivo do Estado do Tocantins entre 2011 a 2019 e a sua respectiva evolução; iii) identificar os determinantes da despesa com pessoal e as medidas adotadas para o enquadramento nos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, no período em referência; iv) analisar a efetividade das medidas adotadas pelos chefes dos poderes e dos órgãos autônomos para contenção da despesa com pessoal, a fim de atender as imposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A relevância deste estudo está no impacto que o gasto com pessoal tem de forma primária nas finanças públicas, e de forma secundária no desenvolvimento econômico de determinada região. No primeiro caso, tendo em vista que a injeção ou não de tal recurso que compromete o atendimento à população por meio dos seus agentes públicos e no segundo na empregabilidade, visto que o Estado também pode ser um empregador.

Ampliar o conhecimento teórico sobre a temática despesa com pessoal se faz necessário, por ser basilar para qualquer assunto relacionados a administração e finanças públicas. E, independente do modelo de administração pública adotado por cada Ente e pela forma de prestar o serviço público, se direta/centralizada ou indireta/descentralizada, o dispêndio com pessoal existirá e ainda deterá parte significativa do orçamento público nas despesas de custeio (correntes).

Ressaltam-se a existência de estudos anteriores sobre a temática tendo como objeto o Estado do Tocantins, podendo citar os trabalhos: i) A expansão dos Despesa com Pessoal no Tocantins e o Impacto no limite da LRF e nos demais gastos do Governo: um estudo empírico no Poder Executivo Tocantinenses no Período de 1999 a 2013 (GONÇALVES, 2014); ii) Limite Máximo da Lei de Responsabilidade com Despesa com Pessoal: Estudo de Caso dos Estados Brasileiros (COSTA *et all*, 2019). Sendo este trabalho distinto dos demais, por abranger um período considerável e mais recente, e ainda explorar com maior profundidade um único poder e Ente Estadual.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

No presente estudo, tem-se como base literária a exploração bibliográfica abordando as seguintes temáticas: a despesa pública, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e a Despesa com pessoal, e por último, a gestão de pessoas na Administração Pública.

2.1 Despesa Pública

Amorim (2008) e Nascimento(2014) conceituam despesa pública, também conhecida como gastos governamentais, como sendo a aplicação de certa quantia de recursos financeiros, por parte da autoridade ou agente público competente, conforme autorização legislativa, para a execução de fim a cargo do governo, de forma a impactar o crescimento da economia.

A despesa pública, na forma do orçamento público, está organizada em ações governamentais, e implementadas por meio de um sistema de classificação estruturado, que tem como propósito atender as exigência informacionais por parte dos usuários das finanças públicas, dentre eles, a sociedade em geral. Sendo essa estrutura composta por informações: i) quantitativas (programação quantitativa) – relacionadas ao crédito orçamentário; e, ii) qualitativas (programação qualitativa) - relacionadas à dotação orçamentária e divide-se em programação física (define a quantidade do produto a ser desenvolvida) e programação financeiras (define insumo a adquirir e como quais recursos utilizar) (NASCIMENTO, 2014, p. 169).

Uma das classificações da despesa é a por categoria econômica, da qual considera a sua relação direta com acréscimo/decrécimo de um bem de capital (NASCIMENTO, 2014). E, são divididas em: Despesas Correntes e Despesas de Capital, conforme art. 12 da lei 4.320/1964 e melhor explicitadas por Nascimento (2014):

Quadro 1: Despesa Pública por Categoria Econômica

| CÓDIGO | CATÉGORIA ECONÔMICA |
|--------|---------------------|
| 3 | Despesas Correntes |
| 4 | Despesas de Capital |

Fonte: MPCASP(2018, p. 72)

Despesas Correntes são aquelas que estão associadas aos gastos com custeio ou manutenção da máquina administrativa, não contribuindo diretamente para a formação/aquisição de um bem de capital. E, as Despesas de Capital são aquelas que

contribuem diretamente para a formação/aquisição de um bem de capital, estando associadas às aquisições e aos investimentos públicos (NASCIMENTO, 2014) e (MPCASP, 2018).

Outra codificação bastante utilizada nas classificações das despesas públicas é o Grupo de Natureza de Despesa (GND), da qual agrupa os elementos de despesa com as mesmas características conforme ao objeto de gasto, sendo agrupados em seis grupos, conforme a seguir:

Quadro 2: Despesa Pública por Grupo de Natureza da Despesa - GND

| CÓDIGO | GRUPO DE NATUREZA DA DESPESA |
|--------|---------------------------------------|
| 1 | Pessoal e Encargos Sociais (corrente) |
| 2 | Juros e Encargos da Dívida (corrente) |
| 3 | Outras Despesas Correntes (corrente) |
| 4 | Investimentos (capital) |
| 5 | Inversões Financeiras (capital) |
| 6 | Amortização da Dívida (capital) |

Fonte: MPCASP (2018, p. 73).

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MPCASP (2018, p. 73) estão na categoria econômica de despesas correntes os GNDs:

Pessoal e Encargos Sociais – despesas com pessoal ativo e inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, conforme estabelece o caput do art. 18 da Lei Complementar no 101, de 2000;

Juros e Encargos da Dívida- despesas com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária;

Outras Despesas Correntes - despesas com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.

Ainda de acordo com o MPCASP (2018, p. 73-74) estão na categoria econômica de despesas capital os GNDs:

Investimentos - despesas com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente;

Inversões Financeiras - aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas, além de outras despesas classificáveis neste grupo;

Amortização da Dívida –pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliário.

É salutar considerar ainda os estágios da despesa pública, que além da fixação (que ocorre no planejamento orçamentário) na execução ocorre em 3 estágios, a saber: Empenho, Liquidação e Pagamento. Conforme Amorim (2008) e MPCASP (2018).

- **Empenho** – “Consiste na reserva de dotação orçamentária para um fim específico” (MPCASP, 2018, p. 100), sendo formalizado por meio do documento “nota de empenho²²²”. Podendo ser emitido em três formas: i) Ordinário – quando o montante a ser pago for previamente conhecido e o pagamento deva ocorrer de uma única vez; ii) Estimativo – “cujo montante não se pode determinar previamente, tais como serviços de fornecimento de água e energia elétrica, aquisição de combustíveis e lubrificantes e outros (MPASP, 2018, p.100); iii) Global –quando o montante a ser pago também é previamente conhecido, mas deva ocorrer parceladamente.
- **Liquidação** – representa ao instante em que se verifica o direito adquirido do credor/entidade beneficiária, tendo documentos comprobatórios, a fim de apurar: “i) a origem e o objeto do que se deve pagar; ii) a importância exata a pagar; iii) a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação” (Lei 4320/1964).
- **Pagamento** – “consiste na entrega de numerário ao credor por meio de cheque nominativo, ordens de pagamentos ou crédito em conta, e só pode ser efetuado após a regular liquidação da despesa” (MPCASP, 2018, p. 100).

Ainda quanto aos estágios da despesa pública, a de se mencionar os Restos a Pagar e Despesa de Exercícios Anteriores, por seu impacto singular nas finanças públicas de exercícios subsequentes ao fato gerador, consoante artigo 36 e 37 da Lei nº 4320/64.

Restos a Pagar – nos termos do art. 36 da Lei nº 36 da Lei 4.320/64 “são todas as despesas regularmente empenhadas, do exercício atual ou anterior, mas não pagas ou canceladas até 31 de dezembro do exercício financeiro vigente. Distinguem-se dois tipos de restos a pagar: os processados (despesas já liquidadas); e os não processados (despesas a liquidar ou em liquidação).

Despesas de Exercícios Anteriores – “despesas cujos fatos geradores ocorreram em exercícios anteriores aquele em que deva ocorrer o pagamento”. Consoante art. 37 da supracitada lei, se trata de: i) despesas que não tenham sido processadas em época própria, ou seja empenhadas no período de referência; ii) restos a pagar com prescrição interrompida, ou sejam restabelecimento do direito de recebimento do credor.

²²²Na nota de empenho do qual deve constar o nome do credor, a especificação do credor e a importância da despesa, bem como os demais dados necessários ao controle da execução orçamentária (MPCASP, 2018, p. 99).

Por fim, além da compressão dos terminologias/codificações por meio de manuais como o MPCASP, é imprescindível aos gestores públicos e assessores (de todas as esferas e poderes) a constante observância dos princípios que norteiam o orçamento público, sendo alguns destes, o princípio do planejamento, da transparência, do controle e da responsabilização, bem como, a legislação que as regem, das quais no Brasil, além da Constituinte Federal, se tema Lei 4.320, de 17 de março de 1964, que estabelece normas gerais do direito financeiros para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, e Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000, conhecida do Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providencias.

2.2 LRF e a Despesa com Pessoal

A partir da promulgação da constituinte brasileira de 1988 as atribuições da administração pública foram ampliadas para quase todas as esferas da sociedade em geral, do qual lhes incumbiram de atuar de forma mais profunda em setores como o da educação, saúde, cultura, meio ambiente, seguridade social e outros, e com isto o Estado teve que criar novos órgãos e atuar de forma mais efetiva nas atividades fiscalizadoras, regulatórias, meditaras e indutoras (MATIAS-PEREIRA, 2010), necessitando assim de mais agentes públicos e, por conseqüente, volumosos dispêndios financeiros.

A LRF é tida como uma das normas de finanças públicas cuja ênfase está para o equilíbrio das contas do governo, por meio da sustentabilidade fiscal, conquistada com a redução do estoque de da dívida pública e da sua causa, o endividamento, como também com a redução dos gastos relativos à despesa com pessoal, incluso os terceirizados (NASCIMENTO, 2014).

Contudo, apesar da sua contribuição no sentido de “frear” os gastos públicos, a fixação de limitantes da despesa com pessoal não é uma implicação recente e trazida somente pela constituinte federal de 1988 e LRF, pois, na constituinte federal de 1967 já se dispunha tratativa desta natureza (GOULART, 2012). Entretanto, a Constituição Federal de 1988 tem uma significativa contribuição no sentido de impetrar limites da despesa com pessoal a todos os entes, conforme art. 169 da referida constituinte: “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” (grifo da autora).

Tendo explicitado tais limites, em 1995, pela Lei Rita Camata I e em 1999 a Lei Rita Camata II, até chegar, em 2000 na mais recente e vigente lei: a LRF. No quadro 6 se demonstrará a evolução dos limites máximos exposto por Goulart (2012) tendo como referenciador a Receita Corrente Líquida - RCL²³ de cada Ente.

Quadro 3: Evolução dos limites máximos da despesa com pessoal

| Ente | Constituição de 1967 | Lei Rita Camata I (1995) | Lei Rita Camata II (1999) | LRF (2000) |
|------------------|----------------------|--------------------------|---------------------------|------------|
| União | 50% | 70% | 50% | 50% |
| Estados | 50% | 60% | 60% | 60% |
| Distrito Federal | Não informado | 70% | 60% | 60% |
| Municípios | 50% | 70% | 60% | 60% |

Fonte: STN extraído de Goulart (2012, p. 84)

Conforme quadro 3, a União teve recondução dos limites máximos a partir da Camata II para 50%; os Estados obteve aumento a partir da Camata I; o Distrito Federal sofrera redução a partir da Camata II, fixando em 60%; e os Municípios obtiveram mais variações, fixando a partir da Camata II em 60%.

Na atualidade a LRF é tida como marco para as finanças públicas no sentido de estabelecer de forma mais clara as regras de gestão fiscal ao longo dos seus 75 artigos, as quais devem ser observadas e cumpridas pelos administradores públicos (ALVES, GOMES e AFFONSO, 2001). E partir do ano de 2001 se vigora os ditames dessa lei, os quais estabelecem, dentre outras políticas fiscais, as limitações na despesa com pessoal. Conforme afirma Meirelles (2007) embasada nos artigos 19 e 20 da LRF:

(...) a despesa total com pessoal não poderá exceder os percentuais da receita líquida de 50% para a União e 60% para os Estados, Distrito Federal e Municípios, e que a repartição deste limites não poderá exceder os seguintes percentuais: I – na esfera federal, 2,5% para o Legislativo (incluso o TCU); 6% para o Judiciário; 40,9% para o Executivo (Inclusa as despesas com o Distrito Federal e outras, fixadas em 3%); 0,6% para o Ministério Público da União; II – na esfera estadual, na ordem acima, para cada poder ou órgão, 3%, 6%, 49% e 2%, respectivamente; e III – na esfera municipal, na ordem acima de cada poder (não há Ministério Público/Judiciário), 6% e 54% (...)

Para melhor ilustrar o texto exposto, observar o quadro 7 extraído de Meirelles (2007):

²³ A Receita Corrente Líquida (RCL) é importante por indicar os recursos que o governo dispõe a cada exercício para fazer frente as suas despesas. Ela é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes. Deste valor são subtraídos, principalmente, os valores transferidos, por determinação constitucional ou legal, aos Estados e Municípios, no caso da União. <http://www.tesourotransparente.gov.br/temas/contabilidade-e-custos/receita-corrente-liquida-rcl-da-uniao>

Quadro 4: Limites da Despesa com Pessoal em % da RCL, por Ente e Poder/Órgão Autônomo.

| Esfera do Governo | Poder/Órgão | Limite | | |
|-------------------|--|--------|------------|--------|
| | | Máximo | Prudencial | Alerta |
| Federal/União | Poder Legislativo (incluso TCU) | 2,5% | 2,38% | 2,25% |
| | Poder Judiciário | 6% | 5,70% | 5,40% |
| | Poder Executivo | 40,9% | 38,68% | 36,81% |
| | Ministério Público | 0,6% | 0,57% | 0,54% |
| Estadual | Poder Legislativo (incluso TCE) | 3% | 2,85% | 2,71% |
| | Poder Judiciário | 6% | 5,70% | 5,42% |
| | Poder Executivo | 49% | 46,55% | 44,22% |
| | Ministério Público | 2% | 1,90% | 1,81% |
| Municipal | Poder Legislativo (incluso TCM, quando houver) | 6% | 5,70% | 5,42% |
| | Poder Executivo | 54% | 51,30% | 48,74% |
| Total | 50% | | | |

Fonte: Meirelles (2007, p. 472). Elaborada pela autora (2020).

Conforme quadro 4, se observa que a maior expressividade, em percentual, da despesa com pessoal está concentrada no Poder Executivo de todos os Entes Públicos, isto porque, é neste Poder que está a competência da execução da prestação de serviço público direto à sociedade, emanada pela constituinte federal de 1988, seguindo do Poder Judiciário (União e Estados), e Legislativo (Municípios), e ainda, Legislativo (União e Estados) e menos expressivo o Ministério Público.

Na concepção de Oliveira (2019), ao limitar a despesa com pessoal a lei almejava garantir que o orçamento público não fosse absorvido na sua inteireza pelo funcionalismo público. E com o objetivo de evitar disparidades de interpretações por parte dos executores, o legislador entre artigos 18º ao 23º da referida lei traz tratativas específicas da despesa total com pessoal, no sentido de definições, limites e controle. Conforme se apresenta na figura 5.

Quadro 5: Despesa Total com Pessoal e Excluentes para fins de LRF

| Despesa Total com Pessoal | Excluentes |
|--|--|
| <p><i>Pessoal:</i> 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.</p> <p><i>Tipos:</i> vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.</p> <p><i>Outros:</i> contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos.</p> | <p>Despesas com indenizações por demissão e incentivo à demissão voluntária;</p> <p>Despesas decorrentes de decisão judicial;</p> <p>Despesas com pessoal cuja competência se refira a exercícios anteriores ao período de apuração;</p> <p>Despesas com inativos e pensionistas custeadas com recursos vinculados ao regime próprio de previdência do servidor.</p> <p>Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima deve-se deduzir a despesa com pessoal custeada com recursos transferidos pela União.</p> |

Fonte: “Adaptado da” LRF (2000).

Neste sentido, pode-se afirmar que constam na relação de despesa com pessoal: todos os cargos públicos/funções/empregos públicos, na área civil ou militar, na área civil e militar, ativos e inativos, ainda membros de quaisquer dos Poderes, incluindo quaisquer espécies remuneratórias, como por exemplos: vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive os adicionais, bem como os encargos sociais e contribuições incidentes sobre a folha de pagamento (ALVES; GOMES; AFFONSO, 2001).

Por este mesmo viés, Gonçalves (2014) enfatiza que, além da explanação concisa sobre a despesa com pessoal considerada para fins do limite e da forma de calcular, no §1º do art. 18 o legislador teve o zelo ao esclarecer que os valores dos contratos terceirizados de mão de obra a fim de substituir servidores/empregados públicos devem ser considerados para fins de limite e ainda devem ser contabilizados como “Outras Despesa de Pessoal”, objetivando inibir as tentativas de burlar a norma. Di Pietro (2011) acrescenta a isto, que não é qualquer tipo de terceirização que se inclui no limite, mas somente aquelas que ficam evidentes o intuito de colocar pessoal terceirizado para exercerem atribuições próprias de servidores públicos.

Quanto aos excludentes (vide quadro x) para o computo do limite da despesa total com pessoal, o artigo 19 da LRF, §1º elenca um rol de despesas não consideradas para este fim, dentro os quais se destacam: i) as indenizações por demissão de servidores/empregados e nas de incentivos à demissão voluntaria; ii) decorrentes de decisão judicial e de competência de período anterior; iii) com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico (DI PIETRO, 2011).

Exposto os excludentes do cômputo da despesa com pessoal, conforme § 2º do art. supracitado, a apuração total da despesa com pessoal será obtida pelo somatório do mês em referência acrescido dos doze meses imediatamente anteriores, adotando para tanto o regime de competência, ou seja, de acordo com a data do fato gerador e não pela data do desembolso financeiro (ALVES; GOMES; AFFONSO, 2001).

De forma técnica, o MPCASP (2018) elaborado pela Secretária do Tesouro Nacional – STN sugere que a despesa com pessoal deverá constar no grupo de natureza de despesas – GND: Pessoal e Encargos Sociais e Outras Despesas Correntes, ambas de categoria econômica Despesas Correntes, conforme segue no quadro 8, alguns destes elementos:

Quadro 6: Despesa com Pessoal: categorias, grupo e elemento de despesa.

| Categoria Econômica | Grupo de Natureza de Despesa | Elemento de Despesa |
|----------------------------|-------------------------------------|---|
| Despesas Correntes | Pessoal e Encargos Sociais | 01–Aposentadorias do RPPS, Reserva Remunerada e Reformas dos Militares; 03 –Pensões do RPPS e do Militar; 04 – Contratação por Tempo Determinado; 05 –Outros Benefícios Previdenciários do Servidor ou do Militar; 11 –Vencimentos e Vantagens Fixas –Pessoal Civil; 13 –Obrigações Patronais; 16 – Outras Despesas Variáveis –Pessoal Civil; 17 –Outras Despesas Variáveis –Pessoal Militar. |
| | Outras Despesas Correntes | 30 - Material de Consumo; 32 –Material, Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita; 33 - Passagens e Despesas com Locomoção; 35 –Serviços de Consultoria; 36 –Outros Serviços de Terceiros –Pessoa Física; 37 –Locação de Mão-de-Obra; 38 –Arrendamento Mercantil; 39 –Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica; 40 –Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação–Pessoa Jurídica |

Fonte:STN (2018, p. 74).

Conforme quadro 6, os elementos de despesas contidas no grupo *Pessoal e Encargos Sociais* equivalem na sua totalidade aos contidos no artigo 18º da LRF e somente alguns dos elementos de despesas do grupo *Outras Despesas Correntes*, comporão a despesa com pessoal, como por exemplo, o elemento nº 36 – Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física deste que tenha o objetivo de substituição de servidores/empregados públicos, conforme §1º do art. 18º da LRF.

Oliveira (2019) alerta sobre a recente houve mudança no entendimento do Tribunal de Contas da União TCU e da STN no que se refere as terceirizações como cômputo da despesa com pessoal, conforme enfatiza:

A partir de sua oitava edição – referente ao ano de 2018 - o Manual de Demonstrativos Fiscais passou a determinar a inclusão de gastos com pessoal advindos de outras formas de contratação que impliquem a realização da atividade fim do ente público, pois, com a inclusão de quaisquer gastos advindos de contratações que envolvam a prestação de atividade fim do ente público. (...) Dessa forma, passariam a ser contabilizados para fins de limites com gasto com pessoal todos os gastos efetuados para pagamento de pessoal que atue atividade fim do ente público, independentemente da forma que eles tenham sido contratados²⁴. (...) STN estabeleceu um prazo de implementação da regra, que deverá ser adotada até o final do exercício de 2020, inclusive pelos entes federados.

Assim, com este novo entendimento e sua vigência a partir de final de 2020, se presume mudanças significativas no cálculo dos limites imputáveis pela LRF no tocante à despesa com pessoal, contudo, é eminente as inseguranças jurídico e gerencial, principalmente com as contratações, pois apesar do TCU e STN tentarem amenizar as

²⁴São exemplos: contratação de cooperativas, de consórcios públicos, de organizações da sociedade civil, do serviço de empresas individuais ou de outras formas assemelhadas (OLIVEIRA, 2019)

contratações indevidas de contratos de gestão, trouxeram outros desdobramentos em âmbito jurídico e gerencial (OLIVEIRA, 2019).

Vale mencionar que a verificação do cumprimento do *Limite Máximo* estabelecido pela LRF (despesa total com pessoal) se dá ao final de cada quadrimestre, de forma que se o Ente Público exceder a 95% do limite, o chamado *Limite Prudencial*, sofrerá algumas privações e restrições administrativas até que elimine o excesso (até dois quadrimestres seguintes), como por exemplo: i) concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração (salvo decisão judicial); ii) criação de cargo/emprego/função; iii) alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa, dentre outros (MEIRELLES, 2007). E, se a perdurar o excesso acima dos dois quadrimestres subsequentes, o Ente Público não poderá consoante § 3º do art. 23 da referida LRF: i) receber transferências voluntárias; ii) obter garantia direta ou indireta, de outro ente; iii) contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

Cabe ainda ressaltar, conforme parágrafo único do art. 21 da LRF, que a fim de efetivamente controlar a despesa com pessoal, qualquer ato administrativo que provoque aumento da despesa com pessoal dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), expedido nos 180 dias que antecedem ao final do mandato/legislatura é nulo de pleno direito, tendo o administrador a sujeição de uma pena de 1 a 4 anos de reclusão (ALVES; GOMES; AFFONSO, 2001). Diante disto, se percebe a importância do cumprimento dos limites estabelecidos na LRF no que tange à despesa com pessoal, pois, além destas restrições administrativas, os gestores respondem judicialmente pelo descumprimento das leis, podendo inclusive se tornar inelegíveis.

No que se refere ao controle e a fiscalização do gasto público de modo geral e incluso a despesa com pessoal, no Brasil, está é uma competência atribuída ao Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas²⁵ (da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municipais), dando-lhe aos Tribunais, dentre outros, a competência de alertar os Poderes/Entes da Federação/Órgãos quando constatado o nível de gastos próximos aos estabelecidos pela LRF e ainda verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de forma percentual (ALVES; GOMES; AFFONSO, 2001).

²⁵Tribunais de Contas – são órgãos colegiados autônomos com função constitucional de fiscalizar e controlar a execução orçamentaria, funcionando como auxiliar técnico do Poder Legislativo no referente ao controle externo (ALVES, GOMES, AFFONSO, 2001, p. 59).

Neste sentido, completa-se que apesar da LRF explicitar os percentuais dos limites máximos, alerta e prudencial, para cada Ente da Federação, e ainda considerações sobre a interpretação dos elementos da despesa com pessoal para fim deste cumprimento, a competência legal para verificação dos limites é dos Tribunais de Contas (Estaduais/Municipais), e estes por sua vez, utilizam-se de diferentes metodologias, e muitas das vezes excluindo do computo de despesa com pessoal os seguintes gastos: deduções nas despesas previdenciárias além do que é recomendado pelo MDF, exclusão do gasto com pensionistas, bem como do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) (STN, 2019).

E ainda, a fim de sanar as disparidades interpretativas por parte dos Tribunais de Conta, conforme já mencionado, bem como alterar regras de recondução aos limites da LRF, tramita na Câmara dos Deputados o PLC nº 149/2019²⁶, de autoria do Poder Executivo Federal, que cria o Plano de Promoção ao Equilíbrio Fiscal – PEF, que dentre outros, condiciona a liberação de recursos/empréstimos da União aos Estados, ao cumprimento de metas e medidas de reforço à responsabilidade fiscal.

Dentre as medidas de reforço da responsabilidade fiscal, contidas no PEF, aos Estados que aderirem ao plano (se aprovadas nas casas de leis e sancionadas pelo Executivo), se teria: i) prazo para recondução dos Estados aos limites da LRF - de dois quadrimestres para cinco anos, desde que o valor acima do limite seja reduzido em um ritmo de 20% ao ano, ii) inclusão de gastos com inativos/pensionais no cômputo da despesa com pessoal para fins de LRF; iii) vedação de aumentos salariais parcelados com impacto em mandatos posteriores; iv) proibição a partir de 2026 de despesas que não possam ser cumpridas no mandato eletivo do governante ou que tenham parcelas a serem pagas nos exercícios seguintes sem que haja caixa suficiente (BRASIL, 2019).

A existência de uma legislação com ênfase na responsabilidade fiscal dos entes federados, mesmo sendo salutar, de um modo em geral, não foi suficiente para “frear” o gasto público, apesar de trazer responsabilizações aos gestores públicos e ainda restrições efetivas. E, com a existência de lacunas na respectiva lei, das quais se atribui aos tribunais de contas o efetivo julgamento pertinente ao que se “é despesa com pessoal” e o que “não é despesa com

²⁶ “Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF) - trata de um programa de socorro aos estados e municípios mais endividados, que prevê liberação de empréstimos com aval da União para resolver os problemas financeiros imediatos, condicionados à adoção de medidas de ajuste fiscal que permitam a recuperação da capacidade de pagamento dos entes federativos até 2022” (BRASIL, 2019). o PLC 149/2019 encontra-se arquivado, conforme ofício nº 530 de 04 de maio de 2020. Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1894278. Acesso em 02 de jun. 2020.

peçoal” para fins de cumprimento dos limites da LRF, é importante a aprovação do PLC nº 149/2018, especificamente na parte que se propõe em sanar essas disparidades interpretativas, possibilitando comparar (com uma metodologia única) o desempenho dos Entes Públicos, no que se refere ao cumprimento dos limites estabelecidos em lei.

2.3 Gestão de Pessoas na Administração Pública

Partindo da premissa que o despesa total com pessoal, dentre outros, é reflexo do modelo de gestão que o Ente Público adota, fazendo necessário explorar também essa temática, mesmo que de forma sucinta. Neste tópico apresentar-se-á aspectos da gestão de pessoas na administração pública, abordando os modelos de gestão de pessoas que se observa no Brasil e ainda os desafios e tendências.

2.3.1 Modelos de Gestão de Pessoas

Ao explorar a literatura existente sobre a gestão de pessoas na esfera pública, Gemelli e Filippim (2010) observam que diferentemente da área privada, o material bibliográfico é escasso e de difícil localização. E ainda, no decorrer da história, a gestão de pessoas surgiu inicialmente para gerir as lides entre os trabalhadores e seus empregadores, de forma a atender o cumprimento das leis trabalhistas e também a adoção de medidas de controles.

De ideia adversa, Machado *et al* (2017) sustenta que preocupação de atender as pessoas, tendo como instrumento a política de gestão de pessoas, sempre esteve presente no decorrer da história da Administração Pública Brasileira, seja pela adoção de um modelo Patrimonialista – cujo o foco é em quem pratica as funções públicas, quer seja no modelo Burocrático – cuja a ênfase está nos processos internos, ou até mesmo no modelo gerencialista – em que a enfoque está no atendimentos as necessidades do cliente cidadão. Conforme detalhado no quadro7 a seguir.

Quadro 7: Modelos de Gestão de Pessoas na Esfera Pública

| Modelo | Origem/Fundamentação | Principais Características |
|------------------------|---|--|
| Modelo Patrimonialista | Oriundo dos traços culturais dos portugueses; Perdurou no Brasil durante o Brasil Colônia, Brasil Império até a Republica Velha; - Tendo por conceito “a inépcia do governante em diferenciar o que é bem público, do privado”. | i) nepotismo – favorecimento de parentes ou amigos e ou atuação do agente público em benefício próprio e de seus interessados; ii) clientelismo – relações entre atores políticos, que envolve concessão de benefícios públicos (ex. de empregos, apoio político, voto) ; iii) coronelismo – sistema político baseado em barganhas entre o governo e os coronéis, em que o primeiro cede o controle dos cargos públicos e os coronéis, retribui, na forma de votos |
| Modelo | Fundamentada no modelo | i) propõe os principio de legalidade, impessoalidade, |

| | | |
|----------------------|---|--|
| Burocrático | burocrático de Weber; objetiva determinar um conjunto de procedimentos legais para a ordenação racional e eficiente do estado institucional das organizações. | regras formais e universais, tanto na ação dos agentes públicos, como na estruturação das carreiras públicas; ii) introduz o princípio do mérito, com a exigência de concursos público de provas ou títulos ²⁷ (art. 170, CF88); iii) profissionalização dos recursos humanos (Lei m 284/1936); iv) excesso de autoritarismo. |
| Modelo Gerencialista | Propõe uma forma mais flexível e descentralizada de administrar os recursos humanos e define um novo perfil de servidor público/agente público. | i) Prioriza a carreira dos servidores públicos (política de concursos, política remuneratória das carreiras, reorganização das carreia e política de capacitação);ii) Avaliação de desempenho individual dos servidores/agentes públicos |

Fonte: elaborada pela autora, extraído de MACHADO et. l (2017, p. 30).

Segundo Moreira (2010) a administração pública pode combinar um ou mais modelos de organização/gestão, sendo mais comum a de: i) tradicional/clássica - piramidal, burocrática, inspirada na hierarquia, na divisão racional do trabalho, na compartimentação e na disciplina; ii) gerencial /flexível – busca promover a coordenação, a participação, as ligações horizontais, a interdisciplinaridade, o mérito e a constante renovação. Sendo que em ambos existem aspectos positivos e também negativos.

No Brasil, apesar de ainda predominar o modelo patrimonialista, a Emenda Constitucional n°. 19/1998 é tida como um marco singular para a administração pública, no sentido de corrigir os retrocessos engessados pela constituinte de 1988 (efetivação de grande massa de servidores sem obediência aos critérios legais) e ainda avançar no caminho da administração sistêmica/gerencial, promovendo assim dentre outros a flexibilidade, eficiência e cidadania (MOREIRA, 2010)

Matias-Pereira (2010) comenta que os modelos tradicionais (patrimonialista e burocrático) se tornaram incompatíveis com as novas demandas impostas pela globalização, e com isto se espera mudança na organização e na gestão do setor público, com o intuito de reduzir os gastos do governo e, ao mesmo tempo, melhorar o atendimento às demandas da coletividade. Eis o grande desafio para os gestores públicos.

Em relação às formas e meios de prestação de serviços, o ente público pode escolher as seguintes formas: i) centralizada/direta – de exclusiva responsabilidade do Poder Público a execução, sendo que este o exerce com seus próprios órgãos; descentralizada/indireta – transferindo para outrem a titularidade ou execução do serviço público mediante outorga (por lei) ou delegação (contrato ou ato unilateral) (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Neste sentido, Angerami e Penteadó Filho (2008, p. 196) declaram que:

²⁷Para altos escolões foi estabelecida o ingresso à cargos públicos mediante concurso público, plano de carreira e promoções baseados na Meritocracia. Contudo, para os escolões médios e inferiores mantinham-se as políticas de gestão de pessoas nos moldes do modelo Patrimonialista (VASCONCELOS 2002 *apud* MONTEIRO et al., 2017, P. 1003).

As entidades estatais são livres para organizar o seu pessoal para o melhor atendimento dos serviços a seu cargo, mas há três regras fundamentais que não podem protelar: organização feita por lei; competência exclusiva do ente federativo interessado, respeito aos dispositivos constitucionais atinentes ao funcionalismo.

De igual modo, Meirelles (2007) frisa que cada ente estatal possui autonomia administrativa para organizar seus serviços e gerir seu pessoal, por meio de regimes jurídicos próprios, desde que atenda aos princípios constitucionais e aos preceitos das leis complementares nacional, podendo assim: “(...) organizar e manter seus servidores, criando e extinguindo cargos, funções e empregos públicos, instituindo carreiras e classes, fazendo provimentos e lotações, estabelecendo a remuneração, delimitando os seus deveres e direitos e fixando regras disciplinares” (MEIRELLES, 2007, p 427)

Na atualidade, independente do modelo de administração pública e de gestão de pessoas predominantemente adotado, para o atendimento efetivo das demandas da coletividade, é necessário repensar nos seguintes seguimentos: i) melhor capacitação de sua burocracia, ii) garantia de contratos e um bom funcionamento dos mercados; iii) autonomia e capacidade gerencial do gestor público; e, iv) garantia que o cidadão-cliente deverá ter os melhores serviços públicos, bem como a aferição do seu controle de qualidade destes serviços (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Nisto se observa que a atual administração pública, deve, dentre outros, ter o cidadão como cliente e para atendê-lo deve primar pela eficiência, eficácia e efetividade, objetivando a redução de custo, aumento da qualidade dos serviços públicos, do controle tempestivo dos resultados, da maior participação da coletividade, e da ênfase para os resultados (fins), observando a qualquer tempo o atendimento aos principais princípios constitucionais aplicados à administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

2.3.2 Desafios e Tendências de Gestão de Pessoas

Cavalcante (2019) afirma que as administrações públicas estaduais e locais (denominadas Subnacionais) apesar de não terem o resultado conforme planejado, em todo o mundo há décadas empreendem reformas em suas estruturas administrativas. No contexto brasileiro, Bresser-Pereira²⁸ (2020, p. 12) considera que houve duas grandes reformas da administração pública: Reforma Burocrática e a Reforma Gerencial:

²⁸Luiz Carlos Bresser-Pereira, economista, cientista político e social, formado em Administração de Empresas e em Direito, foi ministro da Fazenda em 1987 e Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE)

Houve duas grandes reformas na história da administração pública. A primeira, do Getúlio Vargas, que criou a Administração pública burocrática no Brasil. A segunda foi a de 1995, que foi a gerencial. O Estado, até a reforma burocrática, era pequeno. Quando se tornou muito grande, era fundamental tornar mais eficientes os serviços públicos. Então veio a reforma gerencial. Mas essa reforma não resolveu alguns problemas fiscais de abuso.

Levando em consideração a reforma gerencial de 1995, Cavalcante (2019) considera que esta não pôde engrenar de forma radical, devido o alto custo transacional que tenderiam a gerar, assim o percurso dos governos brasileiros tem sido de forma pequena e constante (em inglês *micro-improvements*). Na prática tal conduta, é vista na geração e implementação de novas ideias, cujo objeto central é a criação de valor para a coletividade, seja com foco interno ou externo à administração pública.

Na época (primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso) se tinha como “bussola” as propostas agrupadas no documento: Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE), cujos fundamentos tem princípios na NFP ou *New Public Management* e das qual visava, dentre outros, “aumentar a governança do Estado, entendida com sua capacidade administrativa para governar eficaz e eficientemente, voltando os serviços públicos aos cidades” e “decentralizar quase todas as políticas para os Estados e Municípios” (CAVALCANTE, 2019, p. 3).

Com propriedade Bresser-Perreira (2017, p. 153) elenca quatro características centrais da Reforma Gerencial, das quais o Estado garante os direitos sociais (de forma direta ou indireta) à sociedade, a saber:

(1) torna os gerentes dos serviços responsáveis por resultados, ao invés de obrigados a seguir regulamentos rígidos; (2) premia os servidores por bons resultados e os pune pelos maus; (3) realiza serviços que envolvem poder de Estado por meio de agências executivas e reguladoras; e — o que é mais importante — (4) mantém gratuitos os grandes serviços de consumo coletivo, mas transfere sua oferta para organizações sociais, ou seja, para provedores públicos não estatais que recebem recursos do Estado e são controlados por meio de contrato de gestão.

Apesar de consideradas as evoluções, a inserção de instrumentos mais audaciosos na gestão de pessoas no serviço público não se concretizou plenamente na esfera federal, e tal estratégia foi incorporada no nível das Subnacionais, principalmente nas áreas de educação e saúde (CAVALCANTE, 2019).

Cavalcante (2019) assegura que de 1996 a 2004 no âmbito subnacional (Estados e Municípios) se teve o Programa de Gestão pública e Cidadania, da qual se propusera a

de 1995-1998) período em que foi responsável pela condução da reforma gerencial no estado brasileiro (Revista TCU)

premiar milhares de iniciativas inovadoras nos governos locais brasileiros, isso, com a participação social e de entidades públicas e privadas. Contudo a partir de 2013 (novo Governo), apesar da continuidade de algumas das iniciativas dos governos anteriores e novas medidas pontuais, o debate sobre reformas administrativas perde folego no discurso oficial.

Oliveira e Medeiros (2016, p. 32) cintam, de forma mais ampla e com vigência a partir de 2005, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, ligado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que em seus diversos programas e premiações propunha inserir contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e ainda para o aumento da competitividade do País, isso sem perder a cultura e valores inerentes à administração pública. Contudo, o programa foi criado pelo Governo Federal e por ele mesmo desprezado em termos de apoio e busca de resultados, de forma que programa veio a ser revogado por meio do Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017.

Em um estudo mais recente realizado pela Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (DIMAC) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) baseado em dados oficiais – da Rais e dos portais de transparências, analisados em conjunto com dados similares (das PNADs) do IBGE, considerando os indicativos das políticas salariais das administrações públicas estaduais brasileiras no período de 2004 a 2018, chegam-se as seguintes considerações:

Quadro 8: Políticas Salariais das Administrações Públicas Estaduais(2004 – 2018).

| Políticas Salariais | Medidas |
|--|--|
| I – Diversidade de Políticas Salariais | Diversos estados adotaram políticas salariais bastantes diferentes ao longo do período 2004 a 2018, por categoria de servidores públicos e por mantados. |
| II – Elevação de Salários dos Servidores Estatutários | Os salários dos servidores estatutários cresceram em média muito mais rapidamente do que os não estatutários. |
| III – Majoração dos Salários de Categorias Organizadas | Os salários das categorias organizadas de servidores estuários – como professores e militares – cresceram muito mais rapidamente do que os dos demais servidores estatutários |
| IV – Mesmo em crises, elevação de salários. | Os salários dos servidores públicos estaduais continuaram subindo, em média, mesmo após a eclosão da crise de 2015, puxados pelos salários de militares, em menor grau de professores. |

Fonte: IPEA (2020, p. 3).

Em complemento, o estudo supracitado conclui que no período (2004 a 2018) houve crescimento dos salários de servidores estatutários em âmbito estadual, principalmente aqueles com regras previdenciárias mais brandas, a exemplo dos professores e militares, foi fator determinante para o elevado aumento dos gastos com servidores inativos, mesmo em tempos de crises (IPEA, 2020).

De entendimento similar, contudo mais abrangente, Carvalho Junior (2019) elenca os seguintes fatores como determinantes para a explosão da despesa com pessoal: i) *aumentos escalonados de salários*, muitas vezes concedidos para ocorrer na gestão subsequente sem obedecer ao disposto no artigo 169, §1º, da CF/1988 e ao disposto nos artigos 16 e 17 da LRF; ii) *crescimento vegetativo da folha*; iii) *aumento expressivo dos gastos com inativos e pensionistas*; e, iv) *contabilidade criativa* - artifícios utilizados para excluir despesas como indenizações, auxílios e IRRF do cômputo do limite da DTP.

E ainda, pesquisas projetavam para a década de 2020, antes da eclosão COVID-19, a continuidade do crescimento significativo com a despesa com pessoal total (liderados pelo crescimento dos inativos) mesmo com as reduções graduais do quantitativo de servidores públicos estatutários ativos, ausência de ganhos reais dos salários dos servidores estaduais e ainda discussões sobre o ritmo esperado de crescimento das receitas, e pós COVID-19 tornar-se incertos tais apelos (IPEA, 2020).

Assim, é oportuno comparar as ponderações supracitadas, em especial a do estudo IPEA (2020) e Carvalho Junior (2019), como sendo potenciais fatores determinantes para a majoração da despesa com pessoal, a ser aplicado neste presente estudo.

3 PROCEDIMENTOS METODOLOGICOS

Neste capítulo, apresentam-se os aspectos metodológicos utilizados no presente estudo, sendo subdividindo em: caracterização da pesquisa, sujeito da pesquisa e ainda instrumento de coleta e tratamento dos dados.

3.1 Caracterização da Pesquisa

No presente estudo foi utilizada a subdivisão sugerida por Beuren (2010), da qual classifica a pesquisa científica sob três aspectos: i) quanto aos objetivos; ii) quanto à abordagem do problema; e, iii) quanto aos procedimentos adotados.

No que se refere aos objetivos, trata-se de uma pesquisa descritiva, uma vez que almejou expor as características da despesa com pessoal do Poder Executivo do Estado do Tocantins entre 2011 a 2019. Para Silva (2010) a descrição das características de determinada população ou fenômeno de forma a identificar a relação entre as variáveis é o conceito da pesquisa descritiva. De igual modo, Beuren (2010, p. 81) enfatiza que a pesquisa descritiva se propõe “descrever, identificar, relatar, comparar entre outros aspectos” sendo comumente para este tipo de pesquisa o emprego de técnicas estatísticas, desde as mais simples até as mais sofisticadas, a fim de auxiliar o pesquisador deste o registro dos fatos, a sua classificação e por último sua interpretação.

Quanto à abordagem do problema, se tem uma pesquisa quanti-qualitativa. Quanto ao aspecto quantitativo teve a tabulação dos dados (objetivo), do qual foi complementada pelo aspecto qualitativo (subjetivo), a fim de destacar outras características, conforme Beuren (2010) assegura a contribuição da pesquisa quantitativa em conjunto com a qualitativa, pois, o pesquisador deverá conceber análise mais profundas em relação ao objeto/fenômeno que esta sendo pesquisado visando destacar outras características não observadas pela quantitativa.

E, no que compreende aos procedimentos metodológicos, o presente estudo é tido como uma pesquisa bibliográfica/documental e ainda um estudo de caso.

Bibliográfica/documental, pois, no véis bibliográfico se teve como base por meio da revisão sistemática da literatura e ainda a busca por banco de dados e na documental consistiu na extração dados internos, ou seja, ainda não publicados. Beuren (2010) e Silva (2010) concordam que a pesquisa bibliográfica, por ser de natureza teórica, é parte obrigatória de todo trabalho científico, isto porque é por meio da pesquisa bibliográfica que o pesquisador se familiariza mais com a temática e ainda toma conhecimento sobre outros trabalhos científicos

existentes. Gil (2017) complementa que a pesquisa bibliográfica tem por metodologia a exploração sistêmica de material já publicado, e isto vai desde os tradicionais (materiais impressos) até os novos formatados, que são os digitais.

É um estudo de caso, por objetivar analisar um ou poucos fatos com profundidade (SILVA, 2010), da qual na presente pesquisa será a despesa com pessoal do Poder Executivo do Estado do Tocantins, entre 2011 a 2019. Beuren (2010) destaca que a pesquisa estudo de caso é o tipo que concentra maior número de pesquisadores da contabilidade e ainda é preferido pelos pesquisadores que desejam aprofundar seus conhecimentos a respeito de um caso específico (BEUREN, 2010). Em contraponto, Silva (2010) e Beuren (2010) destacam como limitantes a este tipo de pesquisa o fato de que os resultados obtidos se limitam ao universo do estudo de caso realizado e não devem ser generalizados a outros objetos ou fenômenos.

3.2 Sujeito da Pesquisa

A escolha do Estado do Tocantins como unidade da federação brasileira a ser objeto de pesquisa, se deu, por ser o referido Estado o último a ser constituído, do que se presume que é um estado federado ainda em crescimento econômico e com a construção/consolidação de estruturas governamentais de suma importância, do qual se tem expressivos dispêndios financeiros a fim de proporcionar o desenvolvimento econômico, e dentre estes dispêndios se insere as despesas com pessoal.

O Estado do Tocantins foi legalmente criado por meio do artigo 13º do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias– ADCT, dos quais, dentre outros, para sua criação foi desmembrando o território do Estado de Goiás, tendo a previsibilidade de gastos, autorizado pela União e por este suprimido. Assim, O Estado do Tocantins se integra a Região Norte, fazendo limites com os estados de Goiás, Bahia, Piauí, Maranhão e Mato Grosso (CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA, 1988).

No relatório de Indicadores Socioeconômico do Estado do Tocantins elaborado pela Secretaria da Fazenda e do Planejamento do Estado do Tocantins (SEFAZ, 2019), das características socioeconômicas apresentadas se destacam:

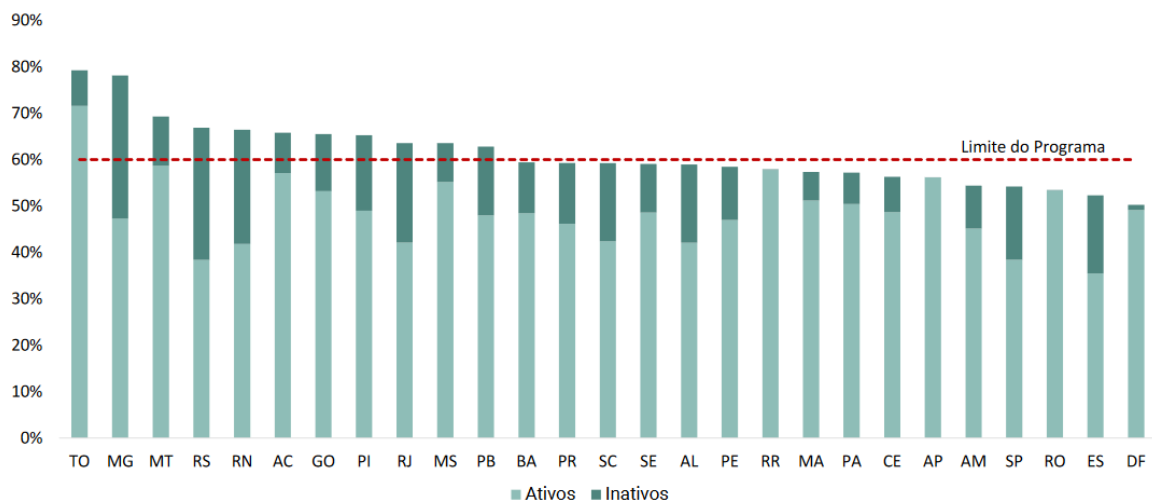
- A área territorial do Tocantins – 277.720,404m² - corresponde a 7,21% em relação à Região Norte, e a 3,26% da área total do Brasil;
- População estimada em 2019 de 1.572.866 habitantes – sendo 78,8% vivendo em região urbana e 21,2% em região rural.

- Cidades mais populosas: Palmas, Araguaína, Gurupi, Porto Nacional e Paraíso do Tocantins.
- Setores de Atividade (2016): 74% serviço, 13,3% Indústria e 12,7% Agropecuária.
- PIB *per capita* anual (2016): R\$ 20.599,00.

Consoante características supracitadas, se atesta as potencialidades para o crescimento econômico de forma salutar, isto sem mencionar a localização estratégica do Estado do Tocantins: centro, do qual tem potencial de escoação logística para todas as outras regiões do Brasil.

Outra constatação é que o Estado do Tocantins demonstra um gasto elevado com pessoal a fim de atender as demandas da população ao ser comparada com a realidade de outros estados brasileiros. Segundo o Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais (2019), em 2018 comparando todos os estados brasileiros e seguindo metodologia do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal/Tesouro Nacional - PAF²⁹, o Estado do Tocantins (todos os Poderes/órgão autônomo) lidera o *ranking* dos mais gastadores, considerando a relação Despesa Líquida com Pessoal e Receita Corrente Líquida, conforme figura 1.

Figura 1: Estados Brasileiros - Relação entre a despesa com pessoal e a receita corrente líquida - 2018



Fonte: Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais (2019).

De acordo com a figura 1, além da liderança neste *ranking* no referido ano, observa-se que o gasto com ativos, por si só, já contribuem para essa extrapolação ao percentual de 60%.

Por fim, o Poder Executivo do Estado do Tocantins foi escolhido para ser o sujeito do presente estudo, pois, é responsável pelo maior percentual do gasto com pessoal, das quais

²⁹Os números obtidos no âmbito do PAF foram ajustados visando seguir, da melhor forma possível, os conceitos e procedimentos do MDF e do MCASP.

suas ações/medidas contribuem significadamente para o enquadramento ou não enquadramento do Estado nos limites da LRF, bem como se tem um impacto abrangente no que se refere ao funcionalismo público tocantinense, na sua totalidade.

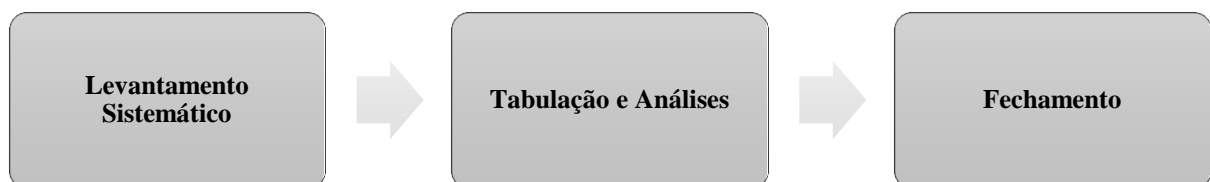
Cabe ainda mencionar quanto a escolha do período (2011-2019), pois além ser um razoável período para uma pesquisa de cunho acadêmico, se teve o fato de que o Estado do Tocantins teve no âmbito político várias alternâncias de chefes do Executivo Estadual³⁰, mediante eleições regulares e suplementares e ainda renúncias e cassações de mandatos eletivos. Fator que, por conseguinte, implicam em mudanças da administração, de maneira em geral, como também, de forma específica significativas mudanças na gestão de pessoas da administração pública.

3.3 Instrumento de Coleta e Tratamento dos Dados

Em razão da possibilidade de insuficiência de acesso todos os dados se delimitaram para a presente pesquisa em uma amostragem, tendo como principal instrumento levantamento documental.

Para melhor compreensão, na figura 2 e são apresentadas as etapas da presente pesquisa.

Figura 2: Etapas da Metodologia



Fonte: Elaboração própria – 2019.

A 1ª Etapa, que compreende ao Levantamento Sistemático, o qual consistiu em uma exploração documental criteriosa nos seguintes *sites* institucionais (estadual e federal): Portal de Transparência do Estado do Tocantins, Controladoria Geral do Estado do Tocantins – CGE/TO, Diário Oficial do Estado do Tocantins – DOE/TO, Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - SICONF (Tesouro Nacional), Atlas do Estado Brasileiro - IPEA e Compara Brasil, em busca dos seguintes documentos em formato

³⁰ Alternâncias de Governo Estado do Tocantins (2011-2018): De 01/01/2011 a 04/04/2014 – Governador Eleito Siqueira Campos; 04/04/2014 a 01/01/2015 – Governador Interino Sandoval Cardoso; 01/01/2015 a 27/03/2018 – Governador Eleito Marcelo de Carvalho Miranda; 27/03/2019 a 06 /04/2019 – Governador Interino Mauro Carlesse; 06/04/2018 a 19/04/2018 – Governador Eleito Marcelo de Carvalho Miranda; 19/04/2018 a 24/06/2019 – Governador Interino Mauro Carlesse; 25/06/2018 a 01/01/2019 – Governador Eleito/Suplementar Mauro Carlesse. Fonte: https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_governadores_do_Tocantins. Acesso em 26 de out. 2019.

digital (dados abertos ou compilados): i) *Relatórios contábeis, orçamentários e financeiros*, tais como o Balanço Geral consolidado, Relatório de Gestão Fiscal - RGF, Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO, e demais anexos/relatórios gerenciais); ii) *Outros* - Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado do Tocantins, Estatuto dos Policiais Militares e Bombeiros Militares do Estado do Tocantins, e nos Planos de Cargos, Carreiras e Remuneração dos Servidores Públicos do Poder Executivo nas diversas categorias e buscas em Diários Oficiais do Estado do Tocantins entre 2011 a 2019.

Por conseguinte, a 2ª Etapa, que compreende a tabulação e análises, corresponde ao tratamento qualitativo dos dados, utilizando o programa *Microsoft Office Excel 2010*, por meio do emprego de cálculos estatísticos, com uso de percentuais, tanto na obtenção quanto no tratamento dos dados, e ainda contribuição da revisão da literatura para as considerações quantitativas das análises.

A última Etapa, a do fechamento, compreende a redação textual dos resultados obtidos, inclusas às ponderações observadas pela acadêmica no decorrer da pesquisa, formatação/revisão textual.

Acrescenta-se, limitações na obtenção de dados históricos do funcionalismo público do Estado do Tocantins em fontes primárias, sendo utilizado para este respectivo capítulo, fontes secundárias técnicas³¹, validadas pelo Instituto de Pesquisa Economia Aplicada – IPEA, denominado *Atlas do Estado Brasileiro: Três décadas de funcionalismo público (1986-2017)* e Notas Técnicas de Conjuntura Econômica IPEA.

E, ainda, houve limitações no que se refere a dados que contempla todo período do presente estudo (2011 a 2019). De forma que, referente as características quantitativa dos funcionalismo público, houve limitação na obtenção de dados nos anos de 2018 e 2019, sendo assim, neste aspecto suprimidos para o período para 2011 a 2017, e ainda quanto as categorias de servidores públicos somente foi analisado o exercício de 2016.

³¹ Apesar de utilizarem bases confiáveis de dados, como a RAIS, RREOs, RGFs e outros, os pesquisadores IPEA afirmar limitações na obtenção dos dados, em razão, dentre outros de não-parametrização, necessitando de alguns ajustes por parte dos pesquisadores IPEA, de forma que os indicadores/estimativas propostas não estão livres de imperfeições, contudo afirmam que podem contribuir para o debate sobre a conjuntura das finanças públicas estaduais do Brasil.

4 RESULTADOS E ANÁLISES

Tendo como base a revisão da literatura e ainda a aplicação da metodologia já abordada em capítulo específico, são apresentados neste tópico os resultados e as análises obtidas no presente estudo, iniciando com as características quantitativas do funcionalismo públicos, a fim de contextualização, seguindo da evolução da despesa com pessoal entre 2011 a 2019, finalizando com as medidas adotadas pelo Executivo Estadual para recondução aos limites da LRF, e a análise da efetividade dessas medidas.

4.1 Características Quantitativas do Funcionalismo Público no Tocantins

Este sub-tópico propõe apresentar algumas das características quantitativas dos seguintes: i) funcionalismo tocantinense, incluídos todos os poderes e entes públicos; ii) funcionalismo do Estado do Tocantins, incluídos todos os Poderes do Estado; e, ii) funcionalismo do Poder Executivo do Estado do Tocantins.

4.1.1 Densidade de vínculos de trabalho públicos e privados no Tocantins

De modo geral, o Estado, por meio do seu aparelhamento é chamado de Administração Pública, é dito como um grande empregador, pois participa ativamente e impulsiona a economia em determinada localidade. Com isso, objetivando identificar a participação direta ante a população tocantinense, nas tabelas 1, 2 e 3, são apresentados os aspectos quantitativos do funcionalismo público do Estado do Tocantins, considerando todos os Entes, ou seja Estado, Município e Federal, e os Poderes, sendo eles: Executivo, Legislativo e Judiciário, no período de 2011 a 2017.

Tabela 1: Tocantins – densidade de vínculos públicos e privados, em relação à população (2011-2017).

| ANO | PRIVADO | PÚBLICO | TOTAL |
|--------------------------|---------|---------|--------|
| 2011 | 15,97% | 8,62% | 24,59% |
| 2012 | 16,24% | 9,18% | 25,42% |
| 2013 | 16,37% | 8,94% | 25,31% |
| 2014 | 17,46% | 9,24% | 26,70% |
| 2015 | 17,01% | 9,18% | 26,19% |
| 2016 | 15,86% | 9,11% | 24,97% |
| 2017 | 15,30% | 9,71% | 25,01% |
| Média | 16,32% | 9,14% | 25,46% |
| Mediana | 16,24% | 9,18% | 25,31% |
| Varição 2011-2017 | -0,67% | 1,09% | 0,42% |

Fonte: RAIS/ME - Atlas do Estado Brasileiro/IPEA. Elaborado pela acadêmica (2020).

Conforme se pode observar na tabela 1, no Tocantins, de 2011 a 2017, tem-se um razoável crescimento na População Economicamente Ativa – PEA, de 24,59% para 25,01% do total da população tocaninense, ou seja houve um aumento de 0,42% no período. Segregando a PEA em iniciativa privada e iniciativa pública, tem-se: i) *iniciativa privada* – de 15,97% para 15,30% da população tocaninense, ocorrendo um decréscimo de 0,67%; e a média de 16,32% e mediana de 16,24% referida população, por outro lado, ii) *poder público* – acresceu em 1,09% no período, partindo de 8,62% para 9,71% da população tocaninense; sendo a média e a mediana: 9,14% e 9,18% respectivamente.

Tabela 2: Tocantins – densidade de vínculos de trabalhos públicos em relação à população, por Ente federativo (2011-2017)

| ANO | MUNICIPAL | ESTADUAL | FEDERAL | TOTAL DA POPULAÇÃO |
|--------------------------|-----------|----------|---------|--------------------|
| 2011 | 4,65% | 3,62% | 0,35% | 8,62% |
| 2012 | 4,64% | 4,19% | 0,35% | 9,18% |
| 2013 | 4,60% | 3,99% | 0,35% | 8,94% |
| 2014 | 4,58% | 4,28% | 0,37% | 9,23% |
| 2015 | 4,37% | 4,43% | 0,38% | 9,18% |
| 2016 | 4,23% | 4,49% | 0,39% | 9,11% |
| 2017 | 4,49% | 4,88% | 0,38% | 9,75% |
| Média | 4,51% | 4,27% | 0,37% | 9,14% |
| Mediana | 4,58% | 4,28% | 0,37% | 9,18% |
| Varição 2011-2017 | -0,16 | 1,26 | 0,03 | 13,11% |

Fonte: RAIS/ME - Atlas do Estado Brasileiro/IPEA. Elaborado pela acadêmica (2020).

De acordo com a tabela 2, entre 2011 a 2017, percebe-se que houve aumento na ordem de 13,11% dos vínculos públicos no Estado do Tocantins em relação a PEA, ou seja, partiu de 8,62% em 2011 para 9,75% da população em 2017. Segregando o funcionalismo público por Ente Federativo tocaninense, se tem: i) *Vínculos Públicos Municipais* - de 4,65% da população para 4,49% da população, ou seja, decréscimo de 0,16 no período; ii) *Vínculos Públicos Estaduais* – de 3,62% para 4,88%, obtendo aumento de 1,26 no período; iii) *Vínculos Públicos Federais* – de 0,35% para 0,38% da população, caracterizando um aumento de 0,03 no período.

Tabela 3: Tocantins – vínculos de trabalho no setor público, por Poder (2011 – 2017)

| ANO | PODER EXECUTIVO | % | PODER LEGISLATIVO | % | PODER JUDICIÁRIO | % | TOTAL |
|------|-----------------|--------|-------------------|-------|------------------|-------|---------|
| 2011 | 112.876 | 93,44% | 4.387 | 3,63% | 3.543 | 2,93% | 120.806 |
| 2012 | 121.662 | 93,51% | 4.666 | 3,59% | 3.784 | 2,91% | 130.112 |
| 2013 | 122.343 | 92,60% | 5.884 | 4,45% | 3.900 | 2,95% | 132.127 |
| 2014 | 130.007 | 94,03% | 4.509 | 3,26% | 3.749 | 2,71% | 138.265 |
| 2015 | 130.044 | 93,50% | 5.396 | 3,88% | 3.643 | 2,62% | 139.083 |

| | | | | | | | |
|------------------------------|---------|--------|--------|-------|--------|-------|---------|
| 2016 | 126.753 | 92,99% | 5.636 | 4,13% | 3.913 | 2,87% | 136.302 |
| 2017 | 141.405 | 93,99% | 5.101 | 3,39% | 3.941 | 2,62% | 150.447 |
| Média | 126.441 | 93,45% | 5.083 | 3,76% | 3.782 | 2,80% | 135.306 |
| Mediana | 126.753 | 92,99% | 5.101 | 3,74% | 3.784 | 2,78% | 136.302 |
| Varição 2011-2017 | 25,27% | | 16,28% | | 11,23% | | 24,54% |

Fonte: RAIS/ME - Atlas do Estado Brasileiro/IPEA. Adaptado pela acadêmica (2020).

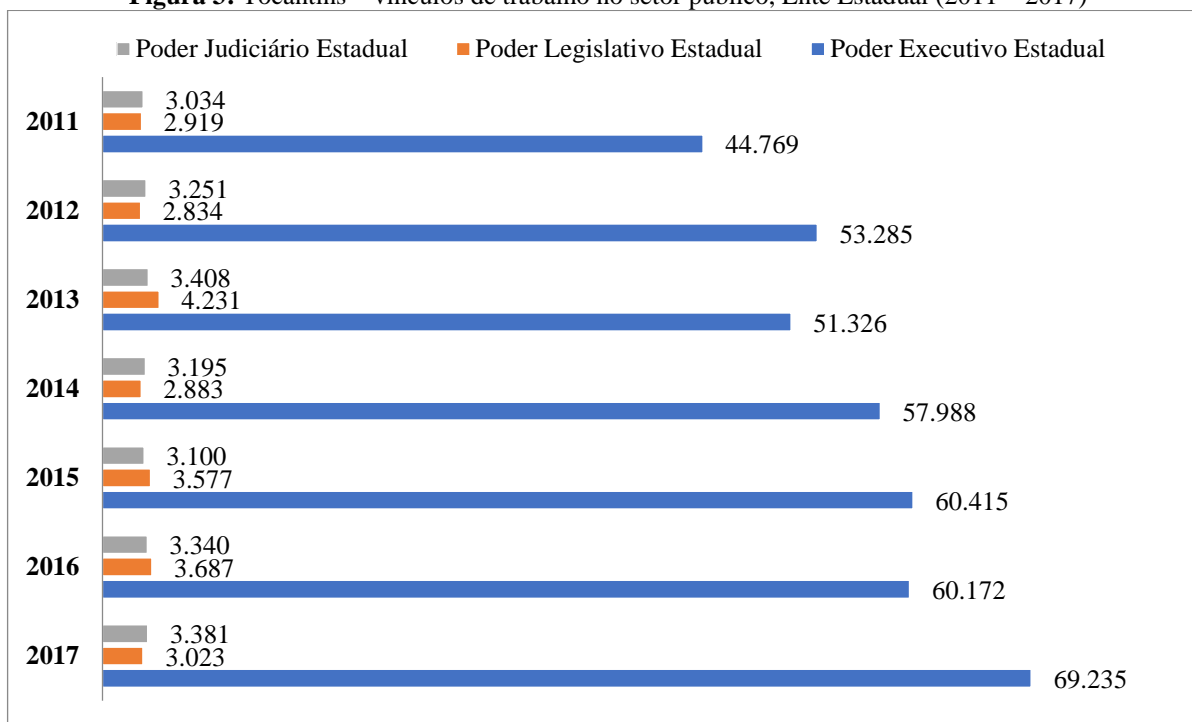
No Tocantins, entre 2011 a 2017, considerando o total de vínculos públicos, de todos os Entes (Federal, Estado, Municípios), incluso todos os Poderes e órgãos autônomos, observa-se crescimento de 120.806 vínculos em 2011 para 150.306 vínculos em 2017 (aumento de 24,54%), média de 136.302 vínculos e mediana de 136.302. Assim segregados por poder: i) *Poder Executivo* - 112.876 mil vínculos em 2011 para 141.405 mil vínculos em 2017 (aumento de 25,27%), media de 126.441 vínculos e mediana de 126.753; ii) *Poder Legislativo* – 4.387 vínculos em 2011 para 5.101 em 2017 (aumento de 16,28%), média de 5.083 e mediana de 5.101 vínculos; iii) *Poder Judiciário* – 3.543 vínculos em 2011 para 3.941 em 2017 (aumento de 11,23%), media de 3.782 vínculos e mediana de 3.784.

De forma sucinta, podem-se constatar as seguintes características do funcionalismo público tocantinense, incluso todos os Entes e Poderes: i) *participação* - apesar de expressivo e crescente no período, a participação dos vínculos públicos é menor que os vínculos da iniciativa privada, ou seja, os vínculos da iniciativa privada é quase o dobro da iniciativa pública); ii) *por ente federativo* – os vínculos de servidores municipais tem maior quantitativo, quase equiparando com os vínculos de servidores estadual e bem menos expressivo se tem os vínculos de servidores federais; iii) *por poder*–Poder Executivo com o maior quantitativo de vínculos, em média 93%, seguido do Legislativo, em média 3,7% e por último o Poder Judiciário, com 2,8% dos vínculos públicos.

4.1.2 Densidade de vínculos públicos do Poder Executivo Estadual em Relação aos demais Poderes

Ao separar os vínculos públicos do Poder Executivo do Estado do Tocantins em relação aos demais Poderes³², tem-se uma melhor compreensão da sua representatividade. Assim, na figura 3 e na tabela 4, são demonstrados os vínculos de trabalho no setor público vinculantes ao Executivo Estadual.

³² Incluso os órgãos autônomos: Ministério Público e Tribunal de Contas.

Figura 3: Tocantins – vínculos de trabalho no setor público, Ente Estadual (2011 – 2017)

Fonte: RAIS/ME - Atlas do Estado Brasileiro/IPEA. Adaptado pela acadêmica (2020).

Tabela 4: Tocantins – vínculos de trabalho no setor público, Ente Estadual (2011 – 2017)

| ANO | EXECUTIVO ESTADUAL | % | LEGISLATIVO ESTADUAL | % | JUDICIÁRIO ESTADUAL | % | TOTAL |
|--------------------------|--------------------|--------|----------------------|-------|---------------------|-------|--------|
| 2011 | 44.769 | 88,26% | 2.919 | 5,75% | 3.034 | 5,98% | 50.722 |
| 2012 | 53.285 | 89,75% | 2.834 | 4,77% | 3.251 | 5,48% | 59.370 |
| 2013 | 51.326 | 87,04% | 4.231 | 7,18% | 3.408 | 5,78% | 58.965 |
| 2014 | 57.988 | 90,51% | 2.883 | 4,50% | 3.195 | 4,99% | 64.066 |
| 2015 | 60.415 | 90,05% | 3.577 | 5,33% | 3.100 | 4,62% | 67.092 |
| 2016 | 60.172 | 89,54% | 3.687 | 5,49% | 3.340 | 4,97% | 67.199 |
| 2017 | 69.235 | 91,53% | 3.023 | 4,00% | 3.381 | 4,47% | 75.639 |
| Média | 56.741 | 89,53% | 3.308 | 5,29% | 3.244 | 5,18% | 63.293 |
| Mediana | 57.988 | 89,75% | 3.023 | 5,33% | 3.251 | 4,99% | 64.066 |
| Varição 2011-2017 | 54,65% | | 3,56% | | 11,44% | | 49,12% |

Fonte: RAIS/ME - Atlas do Estado Brasileiro/IPEA. Adaptado pela acadêmica (2020).

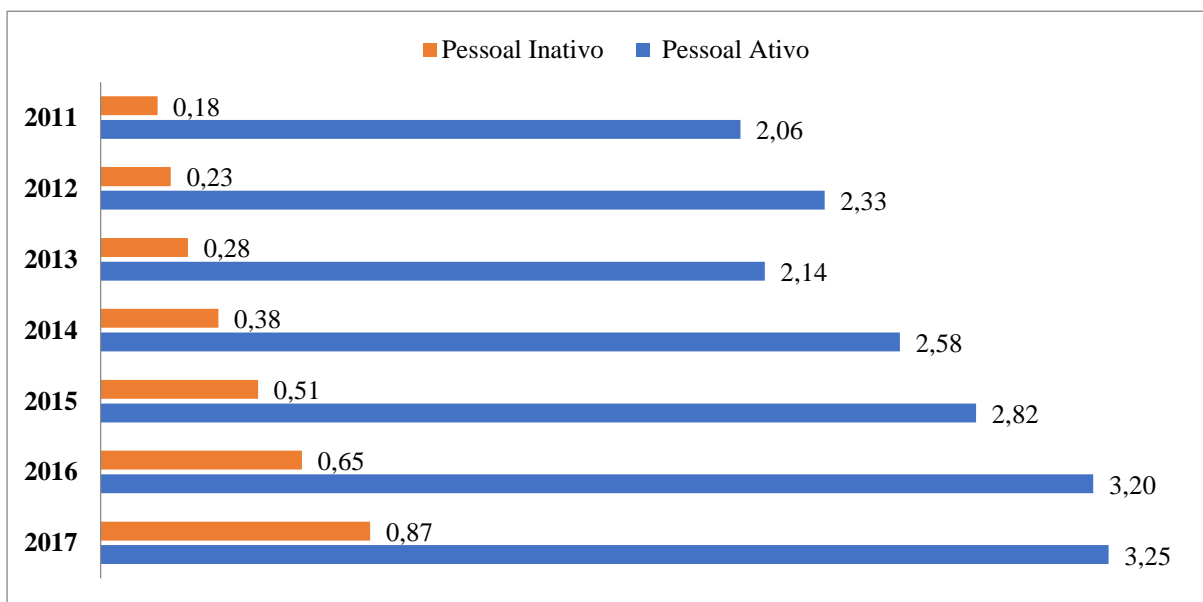
Entre 2011 a 2017, considerando exclusivamente o total de vínculos públicos do Ente Estadual, nas demonstrações acima, observa-se um crescimento de 50.722 vínculos em 2011 para 75.639 vínculos em 2017, correspondendo a um aumento de 49,12%, média de 63.293 vínculos e mediana de 64.066 vínculos. Segregados por poder, tem-se: i) *Poder Executivo Estadual*—44.769 vínculos em 2011 para 69.235 mil vínculos em 2017 (aumento de 54,65%), média de 56.741 vínculos e mediana de 57.988 mil vínculos; ii) *Poder Legislativo* —2.919 vínculos em 2011 para 3.023 em 2017 (aumento de 3,56%), média de 3.308 e mediana de

3.023 vínculos; iii) *Poder Judiciário* – 3.034 vínculos em 2011 para 3.381 em 2017 (aumento de 11,44%), média de 3.244 e mediana de 3.251 vínculos. Destaque para o aumento no executivo estadual, de 54,65% no período.

E ainda em conformidade com a tabela 4, observa-se que o Poder Executivo Estadual detém a maior proporção de vínculos de trabalho no setor público, em média 89,53%, seguido do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, em média 5,29% e 5,18%, respectivamente.

Quanto à correlação servidores ativos *versus* inativos, do ente Estadual, houve limitação na obtenção de informação quantitativa, contudo, na figura 4 e tabela 5, é apresentada essa correlação, considerando a despesa com pessoal destes respectivos grupos.

Figura 4: Tocantins – Despesa com Servidores Ativos e Inativos, em R\$ bilhões nominais (2011 – 2017)



Fonte: IPEA (2018). Adaptado pela Acadêmica.

Tabela 5: Tocantins – Despesa com Servidores Ativos e Inativos, em R\$ bilhões nominais (2011 – 2017)

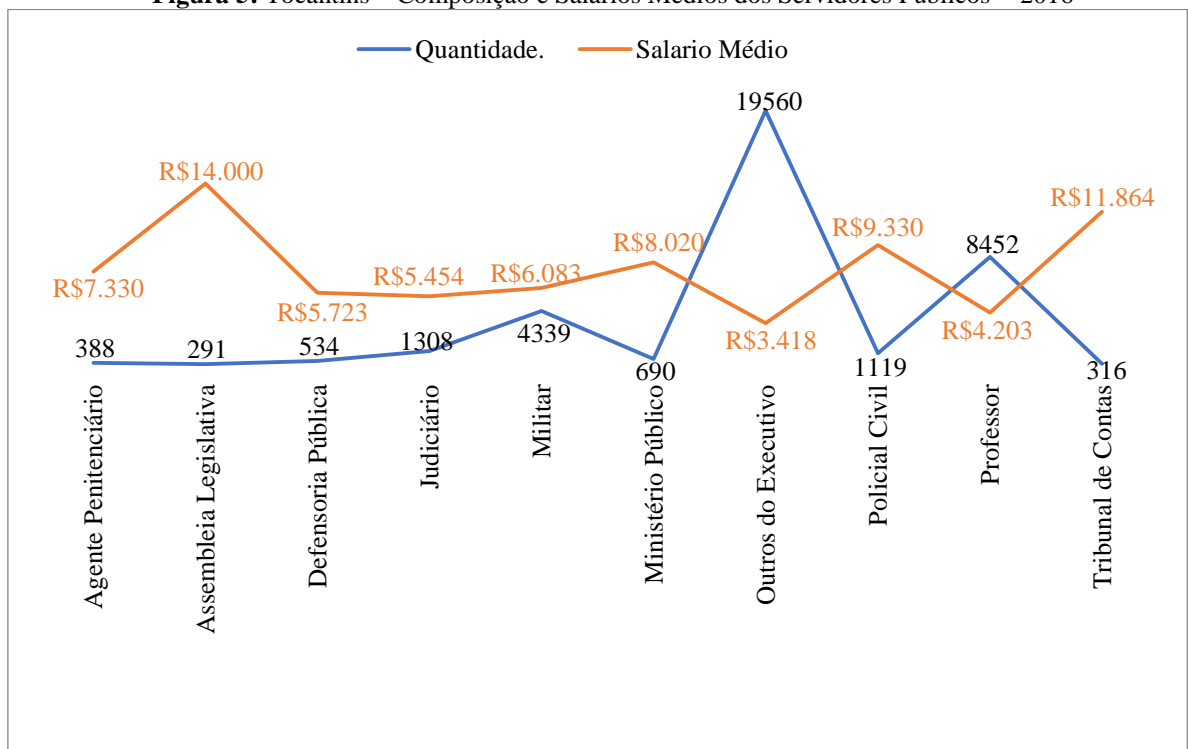
| Ano | Despesa com Pessoal Ativo | % Ativos | Despesa com Pessoal Inativo | % Inativos | Total |
|--------------------------|---------------------------|----------|-----------------------------|------------|--------|
| 2011 | 2,06 | 91,82% | 0,18 | 8,18% | 2,25 |
| 2012 | 2,33 | 91,15% | 0,23 | 8,85% | 2,56 |
| 2013 | 2,14 | 88,38% | 0,28 | 11,62% | 2,42 |
| 2014 | 2,58 | 87,14% | 0,38 | 12,86% | 2,96 |
| 2015 | 2,82 | 84,74% | 0,51 | 15,26% | 3,33 |
| 2016 | 3,20 | 83,12% | 0,65 | 16,88% | 3,85 |
| 2017 | 3,25 | 78,89% | 0,87 | 21,11% | 4,12 |
| Media | 2,63 | 85,57% | 0,44 | 14,43% | 3,07 |
| Mediana | 2,58 | 87,14% | 0,38 | 12,86% | 2,96 |
| Varição 2011-2017 | 57,54% | | 373,09% | | 83,36% |

Fonte: IPEA (2018). Adaptado pela Acadêmica.

De acordo com a figura 4 e tabela 5, no que se referem aos servidores ativos e inativos, no período em análise, observa-se um crescimento na despesa com pessoal, de aproximadamente R\$ 2,25 bilhões para 4,12 bilhões de reais, de forma que houve um aumento de 83,36% no período. São contributivos para este crescimento a elevação tanto no gasto com servidores ativos, de R\$ 2,06 bilhões para R\$ 3,25 bilhões, apresentando um aumento de 57,54% no período, como também dos servidores inativos de R\$ 0,18 bilhões para 0,38 bilhões (aumento de 373,09% no período). Os ativos consomem em média 85,57% do gasto total e os inativos, em média, 14,43%. Desta forma, em média e considerando o período em análise, constata-se que apesar do aumento dos gastos com inativos na ordem de 373,09%, o gasto com servidores ativos é mais expressivo do que o gasto com os inativos.

Quanto às categorias de servidores, houve limitações na obtenção de séries históricas da qual se refere o período deste estudo. Entretanto, tendo por base o exercício de 2016, e como fonte um estudo da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (DIMAC/IPEA), tem-se na figura 5 e apêndice 10, as seguintes considerações quanto às categorias de servidores.

Figura 5: Tocantins – Composição e Salários Médios dos Servidores Públicos - 2016



Fonte: IPEA (2020).

Conforme apêndice 10 em 2016, o Estado do Tocantins possuía 65.774 funcionários públicos, e deste numerário, 56,59% eram servidores estatutários e 43,41% não estatutários,

sendo que os salários maiores, na média, se concentravam nos servidores Estatutários. Do total dos servidores do Ente Estadual, estatutários e não estatutários, segregando-os por Poder, tem-se os seguintes: *Executivo* – 51,79% dos vínculos; *Judiciário* – 2% dos vínculos; *Legislativo*, compreendendo a Assembleia Legislativa e Tribunal de Contas – 0,93% dos vínculos e os Órgãos Autônomos (Ministério Público e Defensoria Pública) – 1,87% dos vínculos. Diante destes dados, observa-se que a maior agremiação de servidores se encontram no Poder Executivo do Estado do Tocantins, tendo grande representatividade a categoria de professores (12,93%) e militares (6,64%).

Conforme figura 5, considerando os salários médios dos servidores públicos do Estado do Tocantins em 2016, estes variavam de R\$ 1.303,00 a 14.000,00 e por categorias nos diversos poderes e órgãos autônomos, tem-se: i) *mais expressivos*: Assembleia Legislativa, R\$ 14.000,00; Tribunal de Contas, R\$ 11.864,00; Polícia Civil, R\$ 9.330,00 e ii) *menos expressivos*: Não Estatutários, R\$ 1.303,00; Outros Vinculados ao Poder Executivo, R\$ 3.418,00.

Diante do exposto, pode-se afirmar que em 2016, desconsiderando os não-estatutários, o Poder Executivo detinha maior número de servidores e o Poder Legislativo possuía os maiores salários.

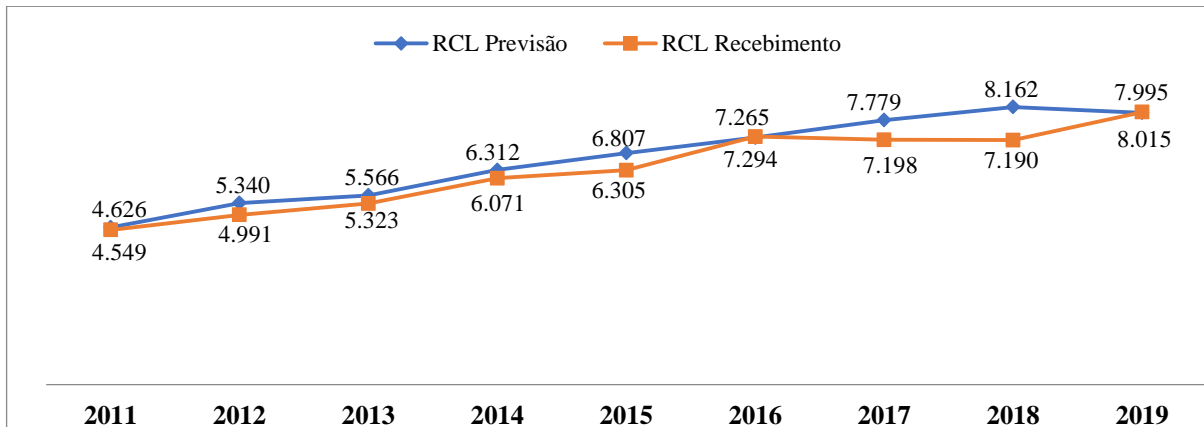
Registra-se a existência de disparidade no quantitativo totalitário dos servidores vinculantes ao Executivo Estadual, em que na tabela 6 se tem o quantitativo de 65.374 vínculos ao passo que na tabela 3 se tem 60.172 vínculos, apesar do estudo e artigo do IPEA utilizarem metodologias similares. Além disto, o salário médio das categorias de servidores, em razão de limitações metodológicas explicitadas pelos próprios pesquisadores IPEA, podem não representar a realidade que procuram retratar. Apesar destas ponderações, tal disparidade não tem influência significativa neste estudo, pois, este sub-tópico tem por objetivo somente uma breve contextualização.

4.2 Evolução da Despesa com Pessoal do Poder Executivo do Estado do Tocantins

A evolução da despesa com pessoal no presente estudo se limita ao Poder Executivo do Estado do Tocantins, tendo como período os exercícios de 2011 a 2019. Assim, tem-se por propósito neste sub-tópico, analisar a relação entre a Despesa com Pessoal, sendo esta tanto a despesa bruta (DBP) como a despesa líquida (DLP) e ainda a Receita Corrente (RCL).

Partindo da premissa que a receita, em especial a RCL é o balizador para equiparação da Despesa Líquida com Pessoal, na figura 6 se apresenta dados da RCL, de forma a evidenciar a previsão desta receita em comparação com a efetividade do seu recebimento.

Figura 6: Executivo do Estado do Tocantins – Previsão e Recebimento da RCL, 2011-2019, em R\$ bilhões.

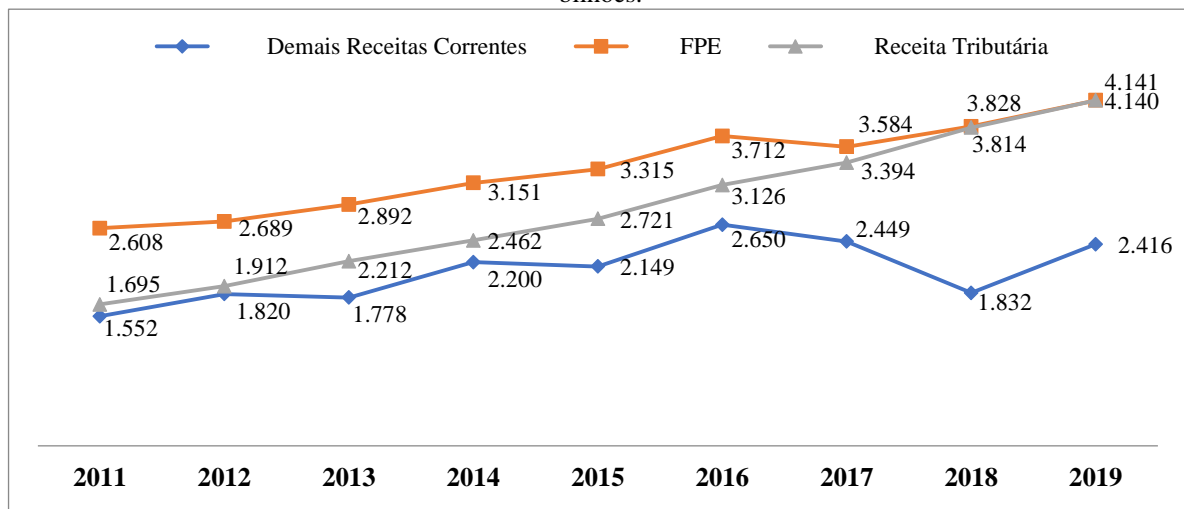


Fonte: RREO – ANEXO 3 – Balanços Gerais Consolidados do Estado do Tocantins -2011 a 2019

Percebe-se na figura 6, que a RCL tem a tendência crescente, sendo que: i) de 2011 a 2016 - a RCL prevista esteve sempre estimada a maior, comparando-a com a RCL recebida, ii) 2017 a 2018 - houve aumento significativo nesta diferença (prevista *versus* recebida), iii) 2019 - a RCL recebida se apresenta razoavelmente a maior que a RCL prevista.

A fim de melhor analisar o desempenho da RCL nos anos de 2016 a 2019, na figura 6 se detalha a RCL, segregando-a em três categorias: Receitas Tributárias, Fundo Participação Estadual – FPE e Demais Receitas Correntes.

Figura 7: Executivo do Estado do Tocantins – Previsão e Recebimento da RCL, 2011-2019, em R\$ bilhões.

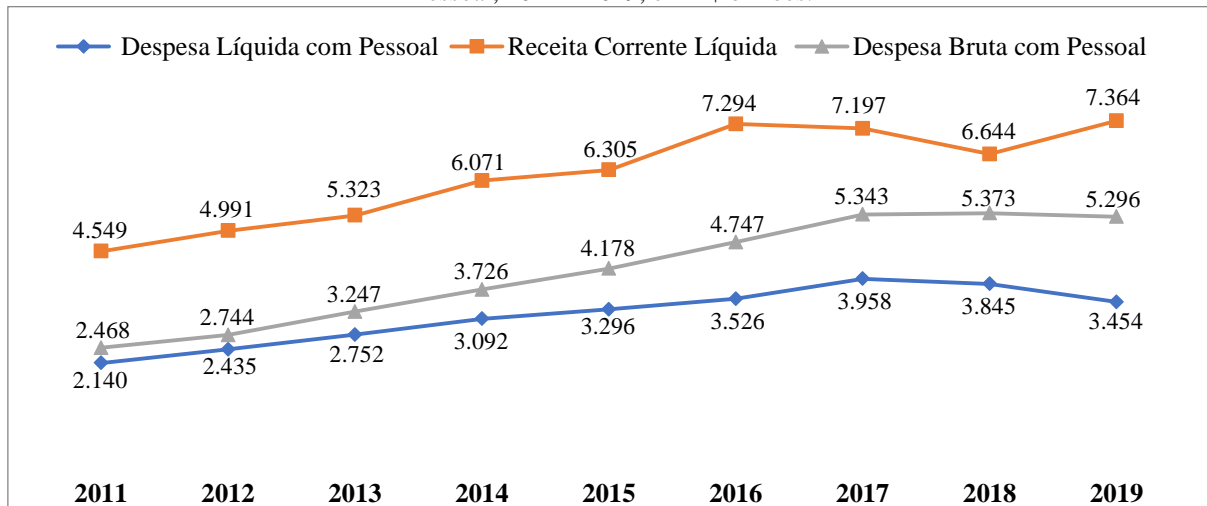


Fonte: RREO – ANEXO 3 – Balanços Gerais Consolidados do Estado do Tocantins -2011 a 2019

De acordo com a figura 7, no período, percebe-se que as categorias Receitas Tributárias e FPE, em conjunto, tem forte impacto no total das RCL. Sendo que: i) 2011 a 2016 – todas as Receitas Tributárias e FPE, mantiveram-se crescente, e as demais receitas correntes oscilantes; ii) 2016 a 2019 as Receitas Tributárias foram crescente, FPE tiveram queda em 2017, e em 2018 e 2019 retomada ao crescimento, e demais receitas correntes, tiveram queda e retomada em 2019.

Considerados o desempenho da RCL no período de estudo, são apresentados nas figuras seguintes os aspectos da Despesa com Pessoal e apuração para fins de LRF.

Figura 8: Executivo do Estado do Tocantins – Receita Corrente Líquida, Despesa Bruta e Líquida com Pessoal, 2011 – 2019, em R\$ bilhões.



Fonte: RGF – ANEXO I – Balanços Gerais Consolidados do Estado do Tocantins -2011 a 2019

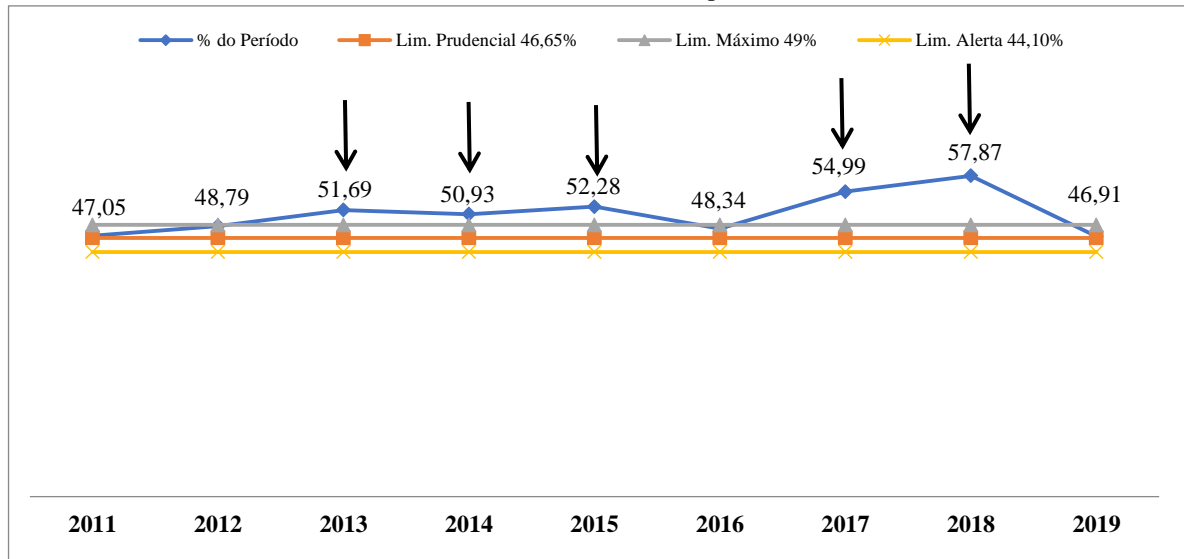
Conforme figura 8, em uma abordagem geral, houve evolução significativa tanto na RCL, como também nas despesas com pessoal (bruta e líquida). Sendo que: i) considerando a *relação entre a RCL e a DBP*, observa-se uma curva constantemente crescente da DBP até 2017 e, de 2017 até 2019 uma razoável constância, e RCL houve crescimento gradual até 2016, razoável declínio em 2017, significativo declínio em 2018 e retomada em 2019, ii) na *relação DBP e DLP*, observa-se que no decorrer do período da análise houve aumento na disparidade entre a DBP e a DLP, com potencialidade de ser ocasionada, pelas exclusões do cômputo da LRF da despesa com pessoal além das explicitadas na LRF.

Neste sentido, ressalta-se quanto ao ajuste feito na RCL para fins de cômputo dos limites da LRF, conforme se pôde verificar na “nota 3” do ANEXO 1 (RGF, 2019), em que no ano de 2019 o valor da RCL foi R\$ 8.015.429.038,52, e deste numerário, considerando o atendimento a Resolução TCE/TO nº 02/2019, fora excluído o montante de R\$ 649.776.333,62 (8,11%) referente ao imposto de renda retido na fonte. De igual modo, em 2018, o montante da RCL foi de 7.190.329.051,43 da qual foi excluído o numerário de R\$

545.808.862,16 (7,59%) referente a imposto de renda retido da fonte, conforme “nota 6” do Anexo 1 (RGF, 2018).

Na figura 9, tem-se a representação, do cumprimento da LRF do Ente Poder Executivo do Estado do Tocantins, especificamente quanto à despesa com pessoal no período 2011 a 2019, conforme apresentados pelo Executivo Estadual e validados pelo TCE/TO.

Figura 9: Executivo do Estado do Tocantins – Apuração do Cumprimento LRF da Despesa com Pessoal– 2011 a 2019, em percentual.



Fonte: RGF – ANEXO I – Balanços Gerais Consolidados do Estado do Tocantins -2011 a 2019.

De acordo com representação na figura 9, nos anos analisados, quanto ao Poder Executivo, na correlação da DLP e a RCL, houve variação de mínimo 46,91% (2019) e máximo de 57,87% (2018) da despesa líquida com pessoal em relação a RCL. Sendo que: i) **houve o cumprimento do limite máximo** LRF os anos de **2011, 2012, 2016 e 2019**, sendo que em nenhum destes exercícios o percentual ficou menor que o limite prudencial 46,6% (vide apêndice 1); e, ii) **não cumprimento** os anos de **2013, 2014, 2015, 2017 e 2018**;

Ainda, quanto ao cumprimento dos limites estabelecidos pela LRF, destacam-se os anos de 2018 e 2019, pois, conforme notas explicativas contidas no ANEXO 1 do RGF/2018 e RGF/2019 se tem a exclusões de itens da RCL e DLC, para fins do cômputo da LRF, a saber: i) Acórdão TCU nº894/2012, que exclui as *contribuições patronais* referentes ao Plano de Saúde – PLANSAUDE, ii) Resolução TCE/TO Pleno nº 02/2019, da qual exclui-se das Receitas (RCL) o *imposto de renda retido na fonte* e ainda da DLP, exclui-se: *terço constitucional de férias, abono permanência e imposto de renda retido da fonte*. De forma que na “nota 6” do ANEXO 1 do RGF/2019, tem-se expressamente o seguinte:

Destaca-se que as exclusões destacadas nas notas 4 e 5 em cumprimento da Resolução TCE/TO 02/2019 Pleno, **possibilitaram o enquadramento aos limites estabelecidos na LRF**, sem a aplicação da mesma o demonstrativo apresentar ao percentual de **49,68%** de despesa com pessoal em relação a Receita Corrente Líquida”. (Grifo da autora).

Consoante “nota 6” do ANEXO I do RGF/2019 se percebe que o exercício de 2019, apesar de ter sido considerado cumprido o limite da LRF da despesa com pessoal, este foi alcançado com o uso da legislação/instrução dos órgãos TCU e TCE. Assim, atesta-se o que já foi mencionado na revisão da literatura do presente estudo, no sentido de que, apesar da LRF explicitar os limites da despesa com pessoal, dentre outros, a validação do cumprimento destes limites é feito por parte dos tribunais de contas, e estes por sua vez, em sua maioria utilizam metodologias distintas em comparação a metodologia utilizada pelo STN.

Corroborando como este mesmo entendimento, de Carvalho Filho (2019) constata-se a existência de solidariedade entre o Executivo e o órgão de controle externo, no sentido da contabilidade criativa em “maquiar” a realidade das finanças públicas, em que de um lado se tem os órgãos de contabilidade do Poder Executivo utilizando-se de legislações/normas a fim de cumprir “no papel” os limites da LRF e por outro o aval dos tribunais de contas, especialmente com relação as despesas com pessoal, a por meio de via interpretativa permitir a realização de uma gestão fiscal mais frouxa, fato este, intensificados nos Entes Estaduais a partir de 2011, E, constatado no Estado do Tocantins, de forma mais impactante nos anos de 2018 e 2019.

4.3 Determinantes e Medidas Adotadas pelo Executivo Estadual

Apresentadas a realidade do Poder Executivo do Estado do Tocantins quanto ao cumprimento da LRF, este item é destinado a apresentar as medidas dos gestores públicos nos seus devidos mandatos, sendo tais medidas publicadas oficialmente em diários oficiais, legislações do Ente Estatal, decretos, informações do tribunal de contas estadual, notas explicativas, e relatórios de gestão fiscal.

4.3.1 Mandatos eletivos, Concursos e PCCRs

Conforme já mencionado, de maneira em geral no período em análise, observa-se que o Poder Executivo do Estado do Tocantins apresenta uma série de oscilações no que tange a correlação despesa líquida com pessoal e receita corrente líquida, dos quais, dos nove anos, somente 4 períodos, sendo eles 2011, 2012, 2016, e 2019, obedeceram aos limites máximos da LRF quanto à despesa com pessoal, sendo que destes nenhum ficaram abaixo do limite

prudencial e alerta e ainda 2019 foi atingindo com base em exclusões, além dos previstos na LRF.

Merece destacar que a partir dos anos 2000, vários foram os chefes do Poder Executivo do Estado do Tocantins, não somente por causa dos diversos mandatos eletivo no decorrer do período, renúncia de gestores e ainda por decisões judiciais (cassação) de gestores por improbidades administrativas, abuso de poder e outros, sendo estes substituídos interinamente e em alguns casos definitivamente e por eleição suplementar. Conforme figura 9.

Quadro 9: Poder Executivo do Estado do Tocantins – Concursos e PCCRs, 2000-2019.

| MANDATO | ANO | GOVERNO | CONCURSOS | PCCRs |
|-----------|------|--------------------------------------|--------------------------------------|---|
| Mandato 1 | 2000 | Governador 1 | Não | Não |
| | 2001 | | Educação | Não |
| | 2002 | | Quadro Geral; Segurança Pública. | Não |
| Mandato 2 | 2003 | Governador 2 | Não | Não |
| | 2004 | | Quadro Geral | Policiais Cíveis |
| | 2005 | | Segurança Pública | Auditor Fiscal da Receita Estadual; DERTINS |
| | 2006 | | Não | Não |
| Mandato 3 | 2007 | Governador 2 | Segurança Pública | Não |
| | 2008 | | Quadro Geral; Saúde | Não |
| | 2009 | | Educação | |
| | 2010 | Governador Interino 1 | Não | Procurador do Estado, Defensor Público e Delegados da Polícia Civil |
| Mandato 4 | 2011 | Governador 1 | | |
| | 2012 | | Quadro Geral | Saúde |
| | 2013 | | Não | ADAPEC, RURALTINS, NATURATINS, Bombeiros e Polícia Militar. |
| | 2014 | | Governador 1 e Governador Interino 2 | Agente, Escrivão, Delegado, Perito Criminal, Médico Legal), Quadro da Defesa Social e Segurança Penitenciária |
| Mandato 5 | 2015 | Governador 2 | Não | Não |
| | 2016 | | Não | Não |
| | 2017 | | Quadro Geral | Não |
| | 2018 | Governador 2 e Governador Interino 3 | Não | Não |
| Mandato 6 | 2019 | Governador 3 | Não | Não |

Fonte: SECAD/TO (2020).

Apesar das responsabilizações serem individuais para cada chefe do Poder Executivo em seu exercício, e ainda se tem planejamentos em médio prazo, por meio dos PPA's, as

alternâncias de gestão que não seja eletiva, tem impacto em toda a Administração Pública e, por consequência, dispêndios financeiros a depender das políticas/medidas adotadas pelo gestor no período do seu governo. Um exemplo disto é a observância dos Concursos Públicos e Plano de Cargos Carreiras e Salários (vide quadro 8), em que os governos interinos foram os que mais publicaram editais e homologaram PCCRs, trazendo impactos no orçamento para as gestão vindouras.

Conforme quadro 9, entre 2000 a 2019, ocorreram 16 concursos públicos para provimentos de servidores vinculados ao Poder Executivo do Estado do Tocantins. E deste numerário, tem-se: 3 concursos destinados ao Quadro Geral, 7 concursos para a Segurança Pública, 2 concursos para a Educação, 1 concurso para o provimento de servidores para a Saúde e 1 concurso para a Cidadania e Justiça.

Quanto aos PCCRs, entre 2000 a 2019, foram legalmente instituídos 16 PCCR's, dos quais, em termos de quantidade, tem-se maior criação os anos de: 2010, 3 PCCR's em governo interino; 2013, 5 PCCR's em governo eletivo e em 2014, 3 PCCR's em governo interino. Vale mencionar que, além das categorias básicas (educação, saúde e segurança pública), tidas comumente como categorias organizadas, no Estado do Tocantins, também se observa: i) expressivos PCCRs vinculados a entidades autarquias (DERTINS, ADAPEC, RURALTINS e NATURALTINS); ii) segregação de PCCR em um mesma categoria, conforme funções, como é o caso da categoria de Polícia Civil e SEFAZ; iii) PCCR quadro geral, é o mais expansivo e engloba os demais servidores estatutários não vinculados as categorias legalmente organizadas.

Apesar das responsabilizações dos chefes do Executivo Estadual serem limitadas aos devidos exercícios, e ainda estes, tem como norteador de suas ações, os Planos Plurianuais – PPAs, as alternâncias de gestão, além da eletiva, tem impacto em toda a Administração Pública e, por consequência, dispêndios financeiros a depender das políticas/medidas adotadas pelo gestor no período do seu governo. Um exemplo disto é a observância dos Concursos Públicos e Plano de Cargos Carreiras e Salários (vide quadro 8), em que os governos interinos foram os que mais publicaram editais e homologaram PCCRs, trazendo impactos no orçamento para as gestão vindouras.

4.3.2 Medidas Adotadas pelo Executivo Estadual para Recondução dos Limites da LRF

Apesar do não cumprimento dos limites estabelecidos pela LRF quanto à despesa com pessoal, em grande parte dos períodos entre 2011 a 2019, os chefes do Poder Executivo do Estado do Tocantins, em exercícios, tomaram medidas objetivando a contenção da despesa com pessoal. Na sequência, são apresentadas 7 medidas identificadas no presente estudo que foram adotadas pelos chefes do Executivo do Estado do Tocantins, durante o período 2011 a 2019, conforme sinalização feita no estudo de Costa *et al* (2019), sendo confirmadas e complementadas nesta pesquisa.

A primeira medida para recondução aos limites da LRF, foi implementada em 2011 e novamente utilizada em 2019, que compreende a **reestruturação da organização do Poder Executivo**³³. Tais reestruturações foram feitas por meio de criações, extinções e aglutinações de entidades e órgãos da Administração Pública Direta e Indireta, do qual se cita como exemplo a reorganização amparada pela Lei Estadual nº 2.425 de 11 de janeiro de 2011 e, mais recente, amparada pela Lei Estadual nº 3.421, de 8 de março de 2019, que dispõe sobre a organização da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual, além de outras providências, sendo assim estruturada.

Quadro 10: Estrutura Administrativa do Poder Executivo Estado do Tocantins (2019).

| ESTRUTURA | 2011 | 2019 | VARIAÇÃO 2011-2019 |
|------------------------|-----------|-----------|--------------------|
| Administração Direta | 26 | 20 | -23,08% |
| Administração Indireta | 23 | 19 | -17,39% |
| Total | 49 | 39 | -20,41% |

Fonte: Lei Estadual nº 2.425 de 11 de janeiro de 2011 (TOCANTINS, 2011) e Lei Estadual nº 3.421, de 8 de março de 2019 (TOCANTINS, 2019). **Elaboração:** Acadêmica (2020).

De acordo com o quadro 10 e apêndice 2, o Executivo Estadual do Tocantins possui uma estrutura subdivida em administração direta e indireta, sendo que no período 2011 e 2019 houve diminuição na estrutura administrativa na ordem de 20,41%, na forma que: i) na Administração Direta, houve decréscimo de 23,08%; e ii) na Administração Indireta, apresenta decréscimo de 17,39%. Salienta-se que no período 2011 a 2019 foram identificadas somente estas duas macros alterações na estrutura administrativa do ente estado do Tocantins.

A segunda medida identificada, talvez a mais impopular, ocorreu em 2013, que compreende as **exonerações/demissões**³⁴ **de servidores comissionados e temporários em**

³³<https://afnoticias.com.br/estado/governo-fara-demissao-de-50-dos-servidores-temporarios-e-30-de-comissionados>

³⁴ <http://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/2016/11/governo-do-anuncia-demissoes-como-medida-de-reducao-de-gastos.html>

grande escala³⁵, conforme Atos declaratórios do número 123 ao 130 de 26 de julho de 2013, Resoluções nºs 005 a 008 de 26 de julho de 2013 do Comitê de Gestão Pública (TOCANTINS, 2013). Sendo tal medida replicada em na gestão de 2016, consoante Ato Declaratório nº 305, de 10 de novembro de 2016, do qual abrangem a demissão de aproximadamente dois mil servidores (comissionados e contratados) (TOCANTINS, 2016).

Ainda em 2013, pode-se identificar a terceira medida adotada pelo chefe do Executivo Estadual, sendo esta a terceira medida do presente estudo, que refere-se a **Extinção e Redução de Salários de Cargos Comissionados**³⁶, conforme MP nº 12, de 2 de agosto de 2013, que reorganiza os cargos de provimento em comissão e as funções de confiança que especifica a estrutura organizacional do Poder Executivo, e adota outras providências.

Em 2015, tem-se a quarta medida, a qual compreende **a criação da Comissão de Análise de Impacto de Pessoal sobre os Recursos Financeiros do Estado (do Tocantins)**, tendo como presidente o Secretário de Administração, e membros, o Secretário da Fazenda, Secretário do Planejamento e Modernização da Gestão Pública, Secretário-Chefe da Casa Civil, Controladoria Geral do Estado e Procurador Geral do Estado, da qual se tinha como propositura, o relatado nos incisos do art. 1º do Decreto nº 5.184, de 1 de janeiro de 2015 (TOCANTINS, 2015), conforme se segue:

- I- analisar a **relação de despesas com pessoal sobre as projeções de receita** do Poder Executivo a partir de janeiro de 2015;
- II - avaliar a concessão de benefícios, gratificações e vantagens pessoais em exercício pretérito e **emitir pareceres sobre o respectivo impacto financeiro no quadriênio 2015-2018**;
- III - apresentar ao Governador do Estado e seus auxiliares o panorama dos gastos com pessoal e o efeito a incidir sobre as receitas públicas;
- IV - **auxiliar o Governador do Estado** nas medidas de adequação dos gastos com pessoal aos referenciais e limites previstos na legislação de regência. Grifo da autora. (grifo da autora).

Considerando uma das linhas de atuação do referido Comitê, em Nota Técnica 01/2014, de 06 de fevereiro de 2015 (TOCANTINS, 2015), cuja finalidade seria de apresentar informações sobre os impactos com pessoal na receita do ano corrente de 2015, após diversas projeções de cenários, tem-se a conclusiva de que não se teria a possibilidade de enquadramento nos limites da LRF, conforme afirmam os membros do referido Comitê:

Conforme apresentado, e levando-se em consideração todos os implementos (aumentos, data-base, novos planos, adicionais, retroativos, equiparações,

³⁵ <http://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/2013/07/mais-de-2200-servidores-sao-demitidos-pelo-governo-do-tocantins.html>

³⁶ <http://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/2013/07/governo-do-tocantins-vai-reduzir-salarios-para-diminuir-folha.html>

promoções, reenquadramentos e progressões) ao longo do ano de 2015, nos deparamos com condições de cenários completamente incompatíveis com as perspectivas de receita, **ressaltando-se, ainda, a possibilidade de frustração desta ao longo dos meses. Assim, em qualquer cenário, não há possibilidade de enquadramento legal da Folha**, segundo os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. (grifo da autora).

Outra atuação do Comitê criado pelo Decreto nº 5.184 está no sentido de mitigar/intermediar as negociações com as categorias dos servidores públicos, por implicações do Executivo ao tornarem-se nulas diversas portarias e atos que afetariam diretamente as variadas categorias de servidores públicos, em razão dos direitos emanados pelas Leis criadoras dos PCCRs, bem como a suspensão dos efeitos de algumas portarias, leis e atos até que estes sejam julgados, como por exemplo, as promoções na Polícia Militar e Corpo de Bombeiros, conforme Decretos 5.189 a 5.203, de 10 de fevereiro e 2015 (TOCANTINS, 2015).

Também em 2015, identificou-se a quinta medida, que representa a **não concessão ou postergação de direitos adquiridos legalmente pelos servidores estatutários**, dos quais tiveram impacto direto no cômputo da despesa com pessoal, como por exemplo: as datases e de progressões horizontais e verticais. Isso pode ser verificado nos Decretos 5.189 a 5.203, de 10 de fevereiro e 2015 (TOCANTINS, 2015), que dentre outros, suspende as promoções na Polícia Militar e Corpo de Bombeiros, e anula direitos adquiridos de outras categorias. Tal medida foi replicada em 2019 por outra gestão, conforme enunciados na Lei Estadual nº 3.462 de 25 de Abril de 2019, que preconiza a suspensão de até 24 meses (a partir de abril/2019) de reajustes e progressões³⁷ para servidores do Poder Executivo, com algumas exceções, como por exemplo, aos servidores públicos, militares do Estado e polícia civil ativo, portadores das doenças graves, contagiosas, incuráveis ou incapacitantes e outros (TOCANTINS, 2019).

Em 2016, sendo esta a sexta medida identificada, tem-se um **pacote-vedação**, conforme enunciados no Decreto nº 5.532, de 10 de novembro de 2016. O referido pacote-vedação teve por objetivo principal a redução e o controle das despesas de custeio de pessoal do ente Executivo Estadual a fim de reconduzi-los ao limite LRF até maio de 2017, consoante transcrição do art. 1º, incisos I, VIIU, IX, X, XI e XII do referido Decreto, a seguir.

Art. 1º **São vedados**, no âmbito do Poder Executivo Estadual, até 30 de abril de 2017:

³⁷ “Art. 1º São suspensos pelo período de até 24 meses: I - o reajuste de gratificações, de verba indenizatória de indenização pecuniária, de produtividade por desempenho de atividade e de ressarcimento de despesa; II –a concessão de progressões funcionais previstas nas leis dos diversos quadros de pessoal que integram o Poder Executivo Estadual, a partir da vigência desta Lei.”

- I – a **celebração de novos contratos**: a) de prestação de serviços de transporte ou de locação de imóveis e de veículos, quando implicarem o acréscimo de despesa;
 b) de prestação de serviços de consultoria, bem assim dos aditamentos relativos à matéria, admitindo-se, excepcionalmente, a prorrogação justificada, e submetida à apreciação da Secretaria do Planejamento e Orçamento, considerados aqueles objeto de recursos internacionais ou de financiamento;
- (...) VIII – o **provimento de vagas ofertadas em concursos públicos em andamento e a apresentação de propostas para o lançamento de novos certames**, ressalvadas as providências advindas de ordem judicial ou da necessária reposição de que trata o inciso IV do parágrafo único do art. 22 da LRF;
- IX – a apresentação de proposta de edição de norma ou de providência que sobreleve as despesas do Estado relativamente a gastos com pessoal, incluindo-se a reestruturação e a revisão de planos de cargos, carreiras e subsídios, na conformidade do disposto no Decreto 5.369, de 27 de janeiro de 2016;
- X – o **pagamento de horas extraordinárias**, excetuadas as atividades policiais e de saúde, quando justificadas pelo interesse público, mediante autorização superior;
- XI – a **concessão de afastamento a servidores públicos para realização de cursos de aperfeiçoamento ou outros que demandam substituição de pessoal**, salvo os já autorizados em tempo anterior à data de publicação deste Decreto;
- XII – a remoção de servidores públicos dos quadros atuais entre as unidades gestoras, exceto quando, por ocasião de justificativa apresentada pela Secretaria da Administração, determinar o Governador do Estado. (Grifo da autora).

De forma sucinta, do dispositivo acima são identificadas as seguintes medidas no pacote-vedação: vedação de celebração de novos contratos, vedação de preenchimento de vagas ofertadas em concursos públicos, pagamento de horas extras de diárias (exceto para serviços essenciais: segurança, educação e saúde).

Como sétima medida, pode-se apontar a instituição de lei que visa o **aumento da arrecadação**, em 2016. Este aumento foi resultado de renegociações de dívidas e majoração tributária. Isto é observado na Lei n 3.151, de 23 de novembro de 2016 (TOCANTINS, 2016), que institui o mutirão de renegociações fiscais, no âmbito do Poder Executivo e ainda, no registrado contabilmente pelo governo quanto ao aumento da RCL, ocasionado pela majoração da carga tributária com vigência a partir de janeiro de 2016 (SECOM/TO, 2017).

No quadro 11 é apresentado um resumo com as principais medidas tomadas pelos chefes do Poder Executivo Estadual, com potencialidades de impactos diretos na despesa com pessoal.

Quadro 11: Executivo do Estado do Tocantins – Resumo das principais medidas adotadas, 2011 a 2019

| ANO | SIGLA | SIGLA/MEDIDAS | LEGISLAÇÃO |
|------|-------|---|--|
| 2011 | M1a | Reestruturações da organização do Poder Executivo. | Lei Estadual nº 2.425 de 11 de janeiro de 2011; |
| 2012 | - | - | - |
| 2013 | M2a | Exonerações/demissões de servidores comissionado-temporários. | Atos declaratórios do numero 123 ao 130 de 26 de julho de 2013; Resoluções nºs 005 a 008 de 26 de julho de |

| | | | |
|-------------|-----|---|---|
| | M3 | Extinção e redução de salários de cargos comissionados. | 2013 do Comitê de Gestão Pública; MP nº 12, de 2 de agosto de 2013. |
| 2014 | | - | - |
| 2015 | M4a | Criação da Comissão de Análise de Impacto de Pessoal sobre os Recursos Financeiros do Estado (do Tocantins); | Decreto nº 5.184, de 1 de janeiro de 2015; |
| | M5a | Não concessão ou postergação de direitos adquiridos dos servidores estatutários. | Decretos nºs. 5.189 a 5.203, de 10 de fevereiro de 2015. |
| 2016 | M2b | Exonerações/demissões de servidores comissionado-temporários. | Ato Declaratório nº 305, de 10 de novembro de 2016. |
| | M6 | Pacote-vedação: de celebração de novos contratos, de preenchimento de vagas ofertadas em concursos públicos, pagamento de horas extras de diárias (exceto para serviços essenciais: segurança, educação e saúde). | Decreto nº 5.532, de 10 de novembro de 2016. |
| | M7 | Aumento da arrecadação (renegociação de dívidas e aumento da carga tributária). | Lei nº 3.151, de 23 de novembro de 2016. |
| 2017 | | - | - |
| 2018 | | - | - |
| 2019 | M1b | Reestruturações da organização do Poder Executivo. | Lei nº 3.421 de 8 de março de 2019 |
| | M5b | Não concessão ou postergação de direitos adquiridos dos servidores estatutários. | Lei nº 3.462 de 25 de abril de 2019. |

Fonte: Elaborado pela autora em conformidade com Atos, Portarias, Leis e Decretos do Estado do Tocantins, 2011 a 2019.

Quanto as medidas adotadas pelos chefes do Executivo Estadual, destacam-se as recorrentes: reestruturação da administração, extinção e redução de salários de cargos comissionados, e não concessão/postergação de direitos adquiridos de servidores estatutários.

4.3.3 Atuação do Controle Externo na limitação da despesa com pessoal

O controle externo das contas públicas é assistido tecnicamente pelos tribunais de contas, sendo este um órgão autônomo ligado ao Poder Legislativo, sendo-lhe imputável, dentre outros, a fiscalização assídua do gasto público equiparando-o com a legislação vigente, dentre estas a LRF, objetivando a sustentabilidade fiscal dos Entes Públicos.

Seguindo o rito de prestação de contas junto aos tribunais correspondentes, no presente estudo se tem o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – TCE/TO como agente de controle externo do Executivo do Estado Tocantins, e em seus processos e autos se tem,

além das demonstrações requisitadas em lei, existem relatórios e pareceres diversos, que detre outros, registra as alegações dos chefes do Executivo, quanto às indagações técnicas do órgão.

Em relação as ocorrências/irregularidades apontadas pelo TCE/TO referente as contas consolidadas do Estado do Tocantins, segue o entendimento desse órgão de controle externo sobre as alegações de defesa dos gestores, tanto chefes do Executivo Estadual, como também do seu assessoramento, tendo como referência os anos de 2014 e 2018³⁸.

Uma das ocorrências/irregularidades apontadas pelo TCE/TO foi ao analisar as contas de 2014, em que se constatou que o **Executivo Estadual ultrapassou em 1,98% o limite Máximo (49%) de gasto com pessoal**, sendo este extrapolamento ocorrido no 2^a quadrimestre de 2014. O Poder Executivo manifestou justificativa a previsibilidade de recondução, conforme previsto na legislação vigente, em até dois quadrimestre e terá prazo de até quadro quadrimestres se Produto Interno Bruto – PIB for baixo ou negativo por período igual ou superior a quatro trimestres. Na análise da justificativa, o TCE/TO considera válido o argumento quanto ao prazo para recondução conforme legislação, contudo, enfatiza que considerando a evolução da DLP, esta ficou acima da RCL, caracterizando o desequilíbrio, por dentre outros, falta/falha no controle da despesa com pessoal (vide apêndice 6).

Outra ocorrência/irregularidade compreende ao agravante de **não recondução do Executivo Estadual quanto a despesa com pessoal, no 1º quadrimestre de 2018**, conforme limites estabelecidos na LRF. O Poder Executivo se manifestou alegando que a despesa com pessoal iniciou um processo de ascendência desde 2010 em relação a receita e que apesar das medidas de contenção de gasto com funcionalismo público (já mencionadas), estas não foram suficientes, pois, dentre outros: a) aumento/promoções aos militares, por decisão judicial; b) contratação de pessoal para área da saúde e também sistema prisional; c) aumento do salário mínimo; d) data-base, como implemento das revisões gerais anuais, foram responsáveis por este acréscimo.

Na análise da justificativa acima apresentada, o TCE/TO afirma que o Poder Executivo, ao longo de 03 (três) anos (2016, 2017 e 2018), mesmo sendo alertado quadrienalmente pelo órgão, não adotou medidas suficientes para reduzir a despesa excessiva com pessoal, especialmente no exercício de 2017, omissão que se repetiu em 2018 (vide apêndice 7).

Ainda, considerando os anos 2016, 2017 e 2018, tem-se por irregularidade/ocorrência **a não execução orçamentária da despesa bruta com pessoal, nos anos de 2017 e 2018**,

³⁸2014 e 2018 foram escolhidos, dentre os anos que não cumpriram a LRF, por se tratarem de anos em que houve intervenções no governo, tendo como gestores: governos eletivos e governos interinos.

haja vista que a competência dos **atos geradores se refere a períodos anteriores**, impactando no limite da despesa com pessoal em 2018. Assim, a defesa alegou que no período houve frustração de receita e que apesar da gestão não editar nenhuma norma que aumentasse a despesa com pessoal o antecessor já a tinha feito, do qual acarretou a gestão, aplicações de greves, confrontos de natureza judicial dentre outros.

A análise da defesa pelo TCE/TO constada que essas despesas em sua maioria são com pessoal, cujo crescimento do passivo sem o respectivo pagamento ocorreram a partir de 2015, início da gestão do ex-governador, que perdurou, por mais de 03 (três) anos, até o 1º quadrimestre de 2018, por fim, recomendando ao Legislativo Estadual, que ao aprovar a LOA, exija do Executivo os valores reais das despesa bruta com pessoal e ainda inclua regras mais severas e percentual mínimo por grupo de despesa, a fim de que o planejamento melhor reflita a realidade da execução.

Em complemento, apesar dos esforços do Executivo Estadual, merece destacar as considerações feitas pela Coordenadoria de Análise de Contas e Acompanhamento da Gestão Fiscal, por meio da Informação Técnica nº 09/2018 direcionado ao Poder Executivo do Estado do Tocantins, quanto ao aumento da despesa com pessoal:

Observa-se, que no período do 1º quadrimestre de 2017 ao 1º quadrimestre de 2018 **o Governo do Estado aumentou a Despesa com Pessoal em 15,39%** (557.146.402,83 / 3.621.033.818,91) **em vez de reduzir**, conforme determina a Lei nº 101/2000 e orientações no Alerta emitido pelo Tribunal de Contas do Estado. (grifo da coordenadoria).

E ainda:

Apesar das vedações impostas na legislação, quanto ao provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal se a despesa total com pessoal exceder a 95% do poder ou órgão, a Divisão de Fiscalização de Atos de Pessoal nos informou que em consulta na base de dados do SICAP-AP constatou-se que já foram efetivadas no exercício de 2018, **5.128 (cinco mil, cento e vinte e oito) nomeações/contratações**, sendo 3.829 (três mil, oitocentos e vinte e nove) contratos temporários, 1.225 (mil duzentos e vinte e cinco) nomeações comissionadas e 74 (setenta e quatro) com vínculo de efetivo (evento 4). (grifo da coordenadoria).

E, em conclusiva deste entendimento do órgão de controle externo, cita que o chefe do Executivo Estadual editou 3 concursos públicos no biênio 2017/2018, conforme quadro 10.

Quadro 12: Executivo do Estado do Tocantins – Concursos Públicos, 2017-2018.

| CONCURSO PÚBLICO | PÚBLICAÇÃO | QTDE DE VAGAS | PROJEÇÃO DO GASTO/ANUAL |
|-----------------------------------|---|---------------|-------------------------|
| Procurador do Estado do Tocantins | DOE TO nº 5.014, de 19 dezembro de 2017 | 40 | 16.302.106,08 |
| Oficial da Polícia Militar do | DOE TO nº 5.026, de 8 de | 40 | 5.230.430,40 |

| | | | |
|--|---|--------------|----------------------------|
| Estado do Tocantins | janeiro de 2018 | | |
| Soldado da Policia Militar do Estado do Tocantins, | DOE TO nº 5.026, de 8 de janeiro de 2018. | 1.000 | 69.505.176,00 |
| Total | | 1.080 | 91.037.712,48 |
| Receita Corrente Líquida Atual | | | 7.177.119.056,44 |
| Projeção do Impacto na Despesa com Pessoal | | | 1,268% da RCL atual |

Fonte: Informação Técnica nº 09/2018 – TCE/TO.

Conforme o referido documento técnico do TCE/TO, tem-se a constatação que o ente Executivo Estadual no biênio 2017/2018, editou concursos públicos, contrariando as vedações impostas pela legislação, e da qual teria um impacto projetado de acréscimo de 1,268% na despesa com pessoal. Além disto, efetuou a como recontração/contratação de comissionados.

De forma que em uma de suas ponderações conclusivas quanto as despesas, o TCE/TO (2018) afirma, dentre outros pontos, a ausência de controle das despesas, incluso a com pessoal, e ainda o não empenho das despesas com pessoal no seu devido exercício, são determinantes para a crise orçamentária e financeiro que se tem o Estado do Tocantins, de forma que os argumentos apresentados pelos gestores, por mais que sejam relevantes, são insuficientes para esclarecer as irregularidades com exatidão.

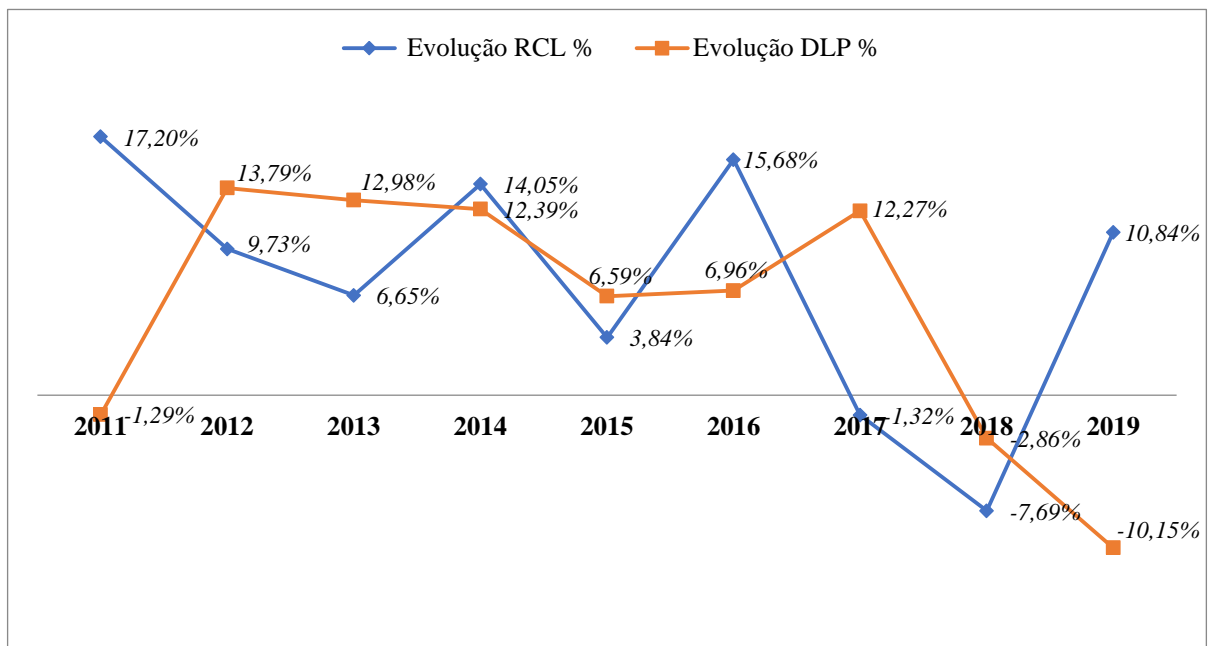
Em considerações finais quanto a atuação do controle externo, merece destacar uma assiduidade nas emissões de alertas prudenciais e máximos ao Executivo Estadual, solicitação de esclarecimentos do Executivo, bem como sugestões para melhoria na qualidade do gasto público, dentre estes, ao que se refere a despesa com pessoal. Por outro lado, percebe-se a utilização por parte do Executivo Estadual de normativas e instruções emitidas pelo próprio TCE/TO para excludentes de gastos, dos quais somente houve o enquadramento nos limites estabelecidos da LRF quanto à despesa com pessoal, do Ente público Poder Executivo do Estado do Tocantins, no ano de 2019, com a utilização destas excludentes.

4.4 Reflexos das Medidas Adotadas para a Recondição da Despesa com Pessoal

No presente estudo, observa-se que no período 2011 a 2019, os chefes do Poder Executivo Estadual teve e ainda tem por missão a recondução da despesa com pessoal aos ditames da LRF, sendo esta feita por dois caminhos impopulares: i) aumento da arrecadação, principalmente as que compõem a RCL; ii) Contenção de gasto público, por meio de atos/decretos administrativos com impacto no orçamento.

Como primeiro viés da efetividade, tem-se o **aumento da arrecadação**, tendo como referenciador a RCL. Assim, tem-se na figura 9 e apêndice 8 a evolução da RCL ante a DLP, de forma a evidenciar os acréscimos e decréscimos que ocorreram no período em relação ao período anterior.

Figura 9: Executivo do Estado do Tocantins – Evolução da RCL e da DLP, 2011 a 2019.



Fonte: RGF – ANEXO I – Balanços Gerais Consolidados do Estado do Tocantins- 2011 a 2019. Elaborado pela Acadêmica.

Ao observar a evolução da RCL e ainda da DLP, conforme figura 9, tem-se os seguintes: *i) 2011* – RCL positivamente crescente (17,20%) e DLP negativamente crescente (-1,29%); *ii) 2012 a 2016* – alternâncias positivamente crescente entre RCL maior que DLP (2014 e 2016), e os anos 2012, 2013 e 2015 a DLP foi maior que RCL; *iii) 2017* – DLP positivamente crescente (12,27%) e RCL negativamente crescente (-1,32%); *iv) 2018* – DLP e RCL negativamente crescente, -2,86% e -7,69% respectivamente; *v) 2019* – RCL positivamente crescente (10,84%) e quase na mesma proporção, a DLP negativamente crescente (-10,15%).

De maneira geral, ao observar a evolução da RCL e da DLP, pode-se constatar que somente nos exercícios de 2011, e de forma mais expressiva no exercício de 2019, tem-se o cenário mais contributivo para enquadramento/recondução nos limites da LRF, e de forma peculiar, tem-se os seguintes: *i) RCL maior que DCL*, os exercícios de 2011, 2014, 2016 e 2019; *ii) RCL menor que DCL* os exercícios de 2012, 2013, 2015, 2017 e 2018.

Contudo, em 2019, apesar dos demonstrativos apresentarem como este o melhor cenário para enquadramento/recondução aos limites da LRF, merece enfatizar que houve excludentes da despesa com pessoal do cômputo LRF, potencializando este resultado.

E, considerando os anos em que a RCL esteve menor que a DCL, a saber 2012, 2013, 2015, 2017 e 2018 e ainda os anos que não houve o cumprimento dos limites da LRF, a saber 2013, 2014, 2015, 2017 e 2018, considera-se que a diminuição da RCL e ainda a elevação/ou não diminuição da DLP, foram determinantes para o não cumprimento dos limites LRF, especificamente nos exercícios de 2013, 2015, 2017 e 2018.

O outro viés da efetividade, representa a contenção da despesa com pessoal, feita mediante medidas adotadas pelo chefe do Executivo. Costa *et al* (2019, p. 25) assegura que “diminuir gasto com pessoal no setor é algo impopular, visto que envolve milhares de servidores da administração”, entretanto, mesmo com decisões impopulares os gestores públicos devem se reportar a isso, a fim de retornar à regularidade imposta pela legislação, principalmente pela LRF.

Na figura 13 e apêndice 9, apresenta-se um quadro das medidas, concurso e PCCRs no período 2011 a 2019.

Quadro 13: Executivo do Estado do Tocantins - medidas, concursos públicos e PCCRs – 2011 a 2019, siglas.

| ANO | MEDIDAS | CONCURSOS | PCCRs | LRF? |
|-------------------------------|-------------|----------------|--------------------------|------|
| 2011 | M1a | - | - | Sim |
| 2012 | - | C1 | P1; P2 | Sim |
| 2013 | M2a; M3 | - | P3; P4; P5; P6 | Não |
| 2014 | - | C2; C3; C4; C5 | P7; P8; P9; P10**; P11** | Não |
| 2015 | M4a; M5a | - | - | Não |
| 2016 | M2b; M6; M7 | - | P12** | Sim |
| 2017 | - | C6; C7 | - | Não |
| 2018 | - | C8*; C9* | - | Não |
| 2019 | M1b; M5b | - | - | Sim |
| * concursos suspensos | | | | |
| **revisão/alteração de PCCRs. | | | | |

Fonte: SECAD/TO(2020) e Informação Técnica nº 09/2018 – TCE/TO (2018). Elaborado pela Acadêmica.

Durante o período 2011 a 2019, conforme se observa no quadro 13 e ainda no apêndice 9, os vários chefes do Executivo do Estado do Tocantins, no seu devido mandato, emitiram tanto medidas de contenção como também de expansão da despesa com pessoal.

Ressalta-se que neste tópico, a existência de limitação ao aferir com precisão o impacto de cada um destes itens (medidas adotadas, concursos públicos, e PCCRs) para o

cômputo da despesa com pessoal, pois, o efeito destes itens compreende além de um impacto no exercício da sua publicação, tem-se impactos para os exercícios vindouros, salvo possíveis anulações dos atos normativos em questão. Entretanto, intrinsecamente e com base na revisão da literatura, pode-se confirmar que tais itens tem seu impacto na despesa com pessoal.

Ainda, ao observar o quadro 13, pode-se afirmar que não houve o cumprimento dos limites da LRF quanto à despesa com pessoal com pessoal nos anos: 2013, 2014, 2015, 2017 e 2018, tem-se os seguintes: i) nos exercícios de *2013, 2014, 2015* apesar das medidas de contenção, foram emitidos editais de concursos públicos e criação/revisão de PCCRs de diversas categorias do Executivo Estadual; ii) em *2017 e 2018*, não foram identificadas medidas de contenção de gasto e de novos PCCRs, contudo, foram emitidos 4 concursos públicos, sendo 2 destes, posteriormente suspensos.

Em síntese, quanto à efetividade do Executivo Estadual, tem-se períodos em que diminuição da RCL e em conjunto a elevação/manutenção da DCL foram determinantes para o não enquadramento aos limites estabelecidos pela LRF, de forma que nenhuma das medidas de contenção, isoladamente, foram eficazes ao que foi proposto, pois verificou que no período 2011 a 2019, exceto o exercício de 2016 a RCL foi maior que a DLP, e ainda as medidas de contenção da despesa com pessoal que foram adotadas no período e/ou em períodos anteriores, possibilitaram este resultado. Já em 2019, por ser apontado como o melhor cenário para recondução aos limites da LRF, ocasionada por um lado houve a majoração da RCL, e uma diminuição significativa da DLP. Ressalta-se que a diminuição do percentual da DLP, teve como principal fator a instrução do órgão de Controle Externo para excluir do cômputo da LRF os seguintes itens: imposto de renda retido na fonte, terço constitucional de férias e o abono permanência.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De um modo geral, a Despesa com Pessoal, inserida na categoria econômica de despesas correntes (de custeio), tem consumido um expressivo percentual do orçamento público, e possui tendência crescente, uma vez que se tem a elevação da demanda populacional por serviços públicos, necessitando assim de mais pessoas na área pública. E ainda, tendência de elevação dos servidores públicos civis e militares aposentados ou prestes a aposentarem, necessitados assim de uma reposição de servidores e ao mesmo tempo continuidade de pagamento salarial, dentre outros desafios.

No presente estudo, tendo como sujeito o Poder Executivo do Estado do Tocantins no período 2011 a 2019, foi possível constatar:

- A) Funcionalismo público Poder Executivo Estadual – 2011 a 2017: i) o Executivo Estadual cresceu quantitativamente em números de vínculos na ordem de 54,65%; ii) em comparação aos demais poderes do Ente Estadual, o Executivo Estadual é o maior empregador, pois, possui em média, 89,53% dos vínculos de trabalho do Ente Estadual ao passo que o Legislativo, 5,29% e o Judiciário 5,18%; iii) os servidores ativos consomem o maior percentual da despesa com pessoal, compreendendo em média, 85,57% do total, ao passo que os inativos 12,86%; iv) por categoria, em 2016, desconsiderando os vínculos não estatutários, os salários médios dos servidores do Executivo, foram maiores nas categorias: Polícia Civil (R\$ 9.330,00), Militar (R\$ 6.083,00) e Professores (R\$ 4.203,00) e em quantidade de vínculos do Executivo: a categoria de professores, consomem 12,93% do total de vínculos, seguindo de militar, 6,64%.
- B) Cumprimento Limite Máximo LRF: i) exercícios em que foram cumpridos os limites máximo da despesa com pessoal: 2011, 2012, 2016 e 2019; ii) exercícios que não cumpriram o limite máximo de gasto com pessoal – 2013, 2014, 2015, 2017 e 2018.
- C) Medidas para recondução aos limites de gasto com pessoal: foram identificadas várias medidas adotadas pelos chefes do Poder Executivo do Estado do Tocantins, eletivos e interinos, dentre estas, tem-se: reestruturação da organização administrativa e extinção e redução de salários de cargos comissionados. Contudo, estas medidas não foram suficientes para reconduzir o Ente público Estadual aos limites estabelecidos pela LRF quanto à despesa com pessoal, bem como nos anos que o Ente obteve o

enquadramento no Limite Máximo (49%), não foi possível estar abaixo do limite prudencial, acarretando privações e restritivas administrativas do Ente, dentre estas, a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração (salvo decisão judicial); ii) criação de cargo/emprego/função; iii) alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa.

- D) Recomendações do órgão de Controle Externo: a atuação do controle externo, por meio do TCE/TO, e observável por meio da emissão de alertas em tempo oportuno, ao mesmo tempo, que em seus relatórios técnicos há relatos de infrações/ocorrências nítidas dos chefes do Poder Executivo quanto ao cumprimento dos limites estabelecidos pela LRF, apesar de muitas destas serem aceitas, posterior as justificativas apresentadas pelo Executivo. Por outro lado, a utilização de legislação/instrução própria do órgão de controle externo, possibilitou que o Executivo Estadual, no exercício de 2019, ao excluir do computo para fins de cumprimento da LRF alguns itens das despesas com pessoal, pudesse ser enquadrado nos limites, sem a qual tal enquadramento não seria possível, conforme declaração explícita na “nota 6” do ANEXO 1, RGF/2019.
- E) Reflexo das medidas adotadas para recondução aos limites da despesa com pessoal: ao comparar a evolução da RCL e da DLP, na maioria dos períodos houve uma diminuição na evolução da RCL e em conjunto a elevação/manutenção da DCL, sendo que estes os foram determinantes para o não enquadramento aos limites estabelecidos pela LRF, de forma que nenhuma das medidas (isoladas ou em conjunto) de contenção foram eficazes, salvo 2016 e 2019, este último apesar de ressalvas.

Também é oportuno enfatizar que, apesar do cumprimento do limite máximo, a saber 49% da RCL, ser o considerado para efeito do enquadramento dos limites da LRF quanto à despesa com pessoal, merece retomar as vedações administrativas e financeiras trazidas pelo não cumprimento do limite prudencial, 46,55%, visto que o Executivo do Estado do Tocantins em nenhum dos exercícios entre 2011 a 2019 se ateu a este cumprimento, sendo passível, dentre outros, a vedação de criação de cargo, emprego ou função e concepção de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo decisão judicial, em conformidade com o parágrafo único do artigo 22 da LRF.

Desta forma, o presente estudo cumpre os objetivos principal e específicos, apesar de limitações. Assim, em trabalhos futuros, recomendam-se as seguintes temáticas: i) o aprofundamento na evolução do gasto com inativos, pois, apesar deste item atualmente não

compor o cômputo DLP para fins de LRF, tem grande relevância no gasto “bruto” com pessoal; ii) um melhor entendimento jurídico e contábil sobre as excludentes do cômputo da DLP e RCL adotado por cada tribunal de contas; iii) equiparação de resultados obtidos em outros Estados brasileiros, a fim de identificar medidas inovadoras e eficazes na recondução dos limites estabelecidos pela LRF quanto à despesa com pessoal.

REFERÊNCIAS

ALVES, Benedito Antônio; GOMES, Sebastião Edilson R; AFFONSO, Antônio Geraldo. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada e Anotada**. 3º ed. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001.

ANGERAMI, Alberto. PENTEADO FILHO, Nestor Sampaio. **Direito Administrativo Sistematizado**. 2 ed. São Paulo: Método, 2008.

BEUREN, Ilse Maria (org). **Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade: Teoria e Prática**. 3. ed. 5. reimpr. São Paulo: Atlas, 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar nº 149/2019**. Estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal, o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, a Lei nº 12.348, de 15 de dezembro de 2010, a Lei nº 12.649, de 17 de maio de 2012 e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001. Disponível em <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2206395>. Acesso em 02 de jun. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 15 de Out. 2019.

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 providencias. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 05 de Set. 2019.

BRASIL. **Lei nº. 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm. Acesso em 18 de out. 2019.

CAMARGO JUNIOR, Joao Batista. **Extrapolação dos Limites de Despesa Total com Pessoal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal: caso de Mato Grosso**. Dissertação de Mestrado (2019). Disponível em http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/2567/Disserta%20a7%20%20Jo%20Batista%20de%20Camargo%20J%20banior_ADMINISTRA

87%c3%83O%20P%c3%9aBLICA_2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 31 de maio 2020.

COSTA. Abimael de Jesus Barros. *et al.* **Limites Máximos da Lei de Responsabilidade Fiscal com Despesa de Pessoal: Estudo de caso dos estados brasileiros.** In Revista Eletrônica Gestão e Serviços, v. 10, n.1, pp. 2556-2581, janeiro/junho 2019. Disponível em <https://www.metodista.br/revistas/revistas-metodista/index.php/REGS/article/view/8291>. Acesso em 15 de maio 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS. **Manual de Normatização para Trabalhos Acadêmico-Científicos da Universidade Federal do Tocantins.** Palmas: UFT, 2017. Disponível em <http://www.uft.edu.br/producaovegetal/doc/Normalizacao-Elaboracao-Trabalhos-UFT.pdf>. Acesso em 10 de Ago. 2019.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Carta de Conjuntura nº. 47 (2020).** Disponível em <http://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2020/04/23/indicadores-da-politica-salarial-das-administracoes-publicas-estaduais-brasileiras-2004-2018/>. Acesso em 28 de abr. 2020.

IPEA. Instituto de Pesquisa Aplicada. Indicadores bimestrais dos gastos com pessoal nos estados brasileiros (2006:1-2018:4). In **Carta de Conjuntura nº. 41 (2018).** Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/181126_cc41_NT_gastos_com_pessoal.pdf. Acesso em 05 de Maio 2020.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa.** 6 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GONÇALVES, Luciano Gomes. A Expansão do Gasto com Pessoal no Tocantins e o Impacto no Limite da LRF e nos Demais Gastos do Governo: Um estudo empírico no Poder Executivo Tocantinense no período de 1999 a 2013. In **XIX ENCONTRO DE CONTABILIDADE DO TOCANTINS – ENCON.** 2014, Palmas, TO. Conselho Regional de Contabilidade.

GOULART, Sheila Oliveira. Lei de Responsabilidade Fiscal: um enfoque sobre o controle de despesas com pessoal nos Poderes Executivo e Legislativo em municípios da região central do RS. **Revista Eletrônica de Contabilidade**, [S.l.], v. 6, n. 1, p. 91, set. 2012. ISSN 1981-0946. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/contabilidade/article/view/5798/3416>>. Acesso em: 22 nov. 2019.

MACHADO, Joyce Frade; et al. **O legislativo e o gerencialismo na gestão de pessoas da Administração Pública.** Revista de Políticas Públicas. Disponível em:

<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/8259>. Acesso em 25 de out. 2019

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

MOREIRA, Joao Batista Gomes. **Direito Administrativo: da rigidez autoritária à flexibilidade democrática**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora Forum, 2010.

NASCIMENTO, Sávio. **Finanças Públicas para Concursos**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

OLIVEIRA, Maria do Socorro Gomes. **Contabilidade Pública para Concursos e Graduação de Ciências Contábeis, Controle da Administração Pública, Auditoria Governamental, Responsabilidade Fiscal: Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei 4.320/64, comentadas**. São Paulo: Ícone, 2008.

OLIVEIRA, José Arimatés de. MEDEIROS, Maria da Penha Machado de. **Gestão de Pessoas no Setor Público**. 2ª ed. Reimp. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração UFSC, 2016.

OLIVEIRA, Mariana Beatriz Tadeu de. **A contabilização do Gasto com Pessoal nos Contratos de Gestão dentro dos Limites Previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal: Considerações e Possíveis Implicações**. Fundação Getúlio Vargas (2019). Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/28731/artigo.individual.marianarevisado.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 28 de abr. 2020.

SECAD/TO. Secretaria Estadual da Administração do Estado do Tocantins. **Planos de Cargos, Carreiras e Salários (2020)**. Disponível em <https://secad.to.gov.br/pccr/>. Acesso em 05 de maio 2020.

SECAD/TO. Secretaria Estadual da Administração do Estado do Tocantins. **Concursos (2020)**. Disponível em <https://secad.to.gov.br/concursos/>. Acesso em 05 de maio 2020.

SEFAZ/TO. Secretaria Estadual da Fazenda e Planejamento do Estado do Tocantins. **Indicadores Socioeconômicos do Estado do Tocantins (2019)**. Disponível em <https://central3.to.gov.br/arquivo/470467/>. Acesso em 21 de mar. 2020.

SECOM/TO. Secretária da Comunicação do Estado do Tocantins. **Equilíbrio das contas públicas enquadra Tocantins dentro da Lei de Responsabilidade Fiscal (2017)**. Disponível em <https://secom.to.gov.br/noticias/equilibrio-das-contas-publicas-enquadra-tocantins-dentro-da-lei-de-responsabilidade-fiscal-326452/>. Acesso em 20 de maio de 2020.

SILVA, Antônio Carlos Ribeiro da. **Metodologia da Pesquisa Aplicada à Contabilidade: orientações de estudos, projetos, artigos, relatórios, monografias, dissertações, teses**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

STN. Secretária do Tesouro Nacional. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2019**. Ago. Disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais/2019/114-2>. Acesso em 09 de Nov. 2019.

STN. Secretária do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 8 ed. (2018). Disponível em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/695350/CPU_MCASP+8%C2%AA%20ed+-+publica%C3%A7%C3%A3o_com+capa_3vs_Errata1/6bb7de01-39b4-4e79-b909-6b7a8197afc9. Acesso em 10 de Ago. 2019.

TCE/TO. Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. **Análise de Defesa (2014)**. Disponível em <http://www.tce.to.gov.br/e-contas/processo/DocumentosProcSite.php?numero=3171&ano=2015&scriptCase=S> Acesso em 16 de maio 2020.

TCE/TO. Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. **Análise de Defesa nº 62/2019**. Disponível em https://www.tce.to.gov.br/sistemas_scp/blank_visualiza_doc_novo/blank_visualiza_doc_novo.php?IdDocLer=27412. Acesso em 16 de maio 2020.

TOCANTINS. Estado. Lei nº **LEI Nº 3.421, de 8 de março de 2019. Dispõe sobre a organização da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual, e adota outras providências**. Disponível em https://www.al.to.leg.br/arquivos/lei_3421-2019_51490.PDF. Acesso em 16 de maio 2020.

TOCANTINS. Estado. Lei nº. 2.425, de 11 de janeiro de 2011(revogada). **Dispõe sobre a estrutura organizacional do Poder Executivo e adota outras providências**. Disponível em: https://www.al.to.leg.br/arquivos/lei_2425-2011_48527.PDF. Acesso em 24 de maio de 2020.

TOCANTINS. Estado. Medida Provisória nº12, de 5 de agosto de 2013. Reorganiza os cargos de provimento em comissão e as funções de confiança que especifica da estrutura organizacional do Poder Executivo, e adota outras providências. **Diário Oficial do Estado do Tocantins nº 3.931**, Tocantins, 5 ago. 2013. Disponível em

<https://diariooficial.to.gov.br/busca/?por=edicao&edicao=3931>. Acesso em 18 de maio de 2020.

TOCANTINS. Estado. Atos Declaratórios nº 122 a nº 131, de 26 de julho de 2013. **Diário Oficial do Estado do Tocantins nº 3.925**, Tocantins, 26 jul. 2013. Disponível em <https://diariooficial.to.gov.br/busca/?por=edicao&edicao=3925>. Acesso em 18 de maio de 2020.

TOCANTINS. Estado. Resoluções nº 005 a 008 (Comitê de Gestão Pública), de 26 de julho de 2013. **Diário Oficial do Estado do Tocantins nº 3.925**, Tocantins, 26 jul. 2013. Disponível em <https://diariooficial.to.gov.br/busca/?por=edicao&edicao=3925>. Acesso em 18 de maio de 2020.

TOCANTINS. Estado. Medida Provisória n 1, de 2 de janeiro de 2015. Dispõe sobre a organização da Administração Direta, Autárquica e Funcional do Poder Executivo, e adota Outras providências. **Diário Oficial do Estado do Tocantins nº 4.288**, Tocantins, 02 jan. 2015. Disponível em <https://diariooficial.to.gov.br/busca/?por=edicao&edicao=4288>. Acesso em 18 de maio de 2020.

TOCANTINS. Estado. Decreto nº 5.184, de 1 de janeiro de 2015. Institui a Comissão de Análise de Impacto de Pessoa sobre os Recursos Financeiros do Estado, e adota outras providências. **Diário Oficial do Estado do Tocantins nº 4.288**, Tocantins, 02 jan. 2015. Disponível em <https://diariooficial.to.gov.br/busca/?por=edicao&edicao=4288>. Acesso em 20 de maio de 2020.

TOCANTINS. Estado. Decreto nº 5.184, de 1 de janeiro de 2015. Institui a Comissão de Análise de Impacto de Pessoa sobre os Recursos Financeiros do Estado, e adota outras providências. **Diário Oficial do Estado do Tocantins nº 4.288**, Tocantins, 02 jan. 2015. Disponível em <https://diariooficial.to.gov.br/busca/?por=edicao&edicao=4288>. Acesso em 20 de maio de 2020.

TOCANTINS. Estado. Decretos nº 5.159 à 5.2013, de 10 de fevereiro de 2015. Reconhece a nulidade dos atos e suspende os efeitos financeiros das leis e dos decretos que especifica, e adota outras providências. **Diário Oficial do Estado do Tocantins nº 4.316**, Tocantins, 11 fev. 2015. <https://diariooficial.to.gov.br/busca/?por=edicao&edicao=4316>. Acesso em 20 de maio de 2020.

TOCANTINS. Estado. Nota Técnica nº 01/2014, de 06 de fevereiro de 2015. Apresentam dados técnicos e informações de impacto financeiro, acerca dos gastos com pessoal sob a perspectiva de receitas do Estado. **Diário Oficial do Estado do Tocantins nº 4.316**, Tocantins, 11 fev. 2015. <https://diariooficial.to.gov.br/busca/?por=edicao&edicao=4316>. Acesso em 20 de maio de 2020.

TOCANTINS. Estado. Ato Declaratório nº 305 , de 10 de novembro de 2016. **Diário Oficial do Estado do Tocantins nº 4.740, Tocantins, 10 nov. 2016.** Disponível em <https://diariooficial.to.gov.br/busca/?por=edicao&edicao=4740>. Acesso em 18 de maio de 2020.

TOCANTINS. Estado. **Lei nº 3.151, de 23 de novembro de 2016.** Institui o Mutirão de Negociação Fiscal, no âmbito do Poder Executivo, e adota outras providências. Disponível em <http://dtri.sefaz.to.gov.br/legislacao/ntributaria/Leis/Lei3.151.16.htm>. Acesso em 20 de maio de 2020.

TOCANTINS. Estado. Lei nº 3.462, de 25 de abril de 2019. Suspende os reajustes e progressões que especifica, e adota outras providencias. **Diário Oficial do Estado do Tocantins nº 5.345.** Disponível em <https://diariooficial.to.gov.br/busca/?por=edicao&edicao=5345>. Acesso em 20 de maio de 2020.

APÊNDICE 1: Executivo do Estado do Tocantins – Despesa com Pessoal – Apuração LRF (2011 a 2019), em Milhões.

| ANO | DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I) | DESPESAS NÃO COMPUTADAS (II) | DESPESAS LÍQUIDA PESSOAL (III) = (I- II) | RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA - RCLA | % LRF | LIMITE MÁXIMO | LIMITE PUDENCIAL | LIMITE ALERTA | EXCESSO OU ECONOMIA | % EXCESSO OU ECONOMIA | |
|----------------|-------------------------------|------------------------------|--|--|-------|-------------------|-------------------|-------------------|---------------------|-----------------------|------|
| | | | | | | 49% | 46,65% | 44,10% | | | |
| 2011 | 2.468.251 | 327.943 | 2.140.308 | 4.548.795 | 47,05 | 2.228.910 | 2.122.013 | 2.006.019 | 88.601 | - | 1,95 |
| 2012 | 2.744.148 | 308.761 | 2.435.387 | 4.991.475 | 48,79 | 2.445.823 | 2.328.523 | 2.201.241 | 10.436 | - | 0,21 |
| 2013 | 3.247.087 | 495.569 | 2.751.518 | 5.323.440 | 51,69 | 2.608.486 | 2.483.385 | 2.347.637 | -143.032 | | 2,69 |
| 2014 | 3.725.790 | 633.363 | 3.092.427 | 6.071.450 | 50,93 | 2.975.011 | 2.832.332 | 2.677.510 | -117.416 | | 1,93 |
| 2015 | 4.178.129 | 881.880 | 3.296.249 | 6.304.772 | 52,28 | 3.089.338 | 2.941.176 | 2.780.404 | -206.911 | | 3,28 |
| 2016 | 4.746.823 | 1.221.192 | 3.525.631 | 7.293.585 | 48,34 | 3.573.857 | 3.402.457 | 3.216.471 | 48.226 | - | 0,66 |
| 2017 | 5.342.816 | 1.384.737 | 3.958.079 | 7.197.392 | 54,99 | 3.526.722 | 3.357.584 | 3.174.050 | -431.357 | | 5,99 |
| 2018 | 5.373.098 | 1.528.362 | 3.844.736 | 6.644.177 | 57,87 | 3.255.647 | 3.099.508 | 2.930.082 | -589.089 | | 8,87 |
| 2019 | 5.296.175 | 1.841.744 | 3.455.571 | 7.365.653 | 46,91 | 3.609.170 | 3.436.077 | 3.248.253 | 153.599 | - | 2,09 |
| TOTAL | 31.826.142 | 6.781.807 | 3.455.571 | 48.375.087 | | 23.703.793 | 22.566.978 | 21.333.413 | -1.340.542 | | |
| MEDIA | 4.124.702 | 958.172 | 3.166.656 | 6.193.416 | 51,49 | 3.034.774 | 2.889.228 | 2.731.296 | -131.883 | | 2,49 |
| MEDIANA | 4.178.129 | 881.880 | 3.296.249 | 6.304.772 | 50,93 | 3.089.338 | 2.941.176 | 2.780.404 | -117.416 | | 1,93 |

Fonte: RGF - ANEXO I (LRF, art. 55, inciso I, alínea "a") BALANÇO GERAL CONSOLIDADO DO ESTADO DO TOCANTINS -2011 A 2019

APÊNDICE 2: Concursos Públicos Poder Executivo Estado do Tocantins (1999-2019).

| ANO | CONCURSO | CARGOS |
|------------|---------------------|--|
| 1999 | Quadro Geral | Quadro-Geral do Poder Executivo - Nível Superior |
| 2001 | Educação | Professor |
| 2002 | Quadro Geral | Quadro-Geral do Poder Executivo |
| 2002 | Segurança Pública | Médico Legista, Perito Criminal, Escrivão de Polícia, Agente de Polícia, Papiloscopista, Auxiliar de Autópsia e Agente Penitenciário |
| 2004 | Quadro Geral | Quadro-Geral do Poder Executivo |
| 2005 | Segurança Pública | Agente Penitenciário |
| 2007 | Segurança Pública | Agente de Polícia, Escrivão de Polícia, Papiloscopista e Auxiliar de Autopsia |
| 2008 | Quadro Geral | Quadro-Geral do Poder Executivo |
| 2008 | Saúde | Profissionais da Saúde |
| 2009 | Educação | Educação Básica |
| 2012 | Quadro Geral | Quadro-Geral do Poder Executivo |
| 2014 | Segurança Pública | Secretaria de Segurança Pública |
| 2014 | Segurança Pública | Agente Escrivão |
| 2014 | Segurança Pública | Delegado |
| 2014 | Segurança Pública | Perito Criminal e Médico Legista |
| 2014 | Cidadania e Justiça | Defesa Social e Segurança Penitenciária |

Fonte: SECAD/TO (2020).

APÊNDICE 3: PCCRs Poder Executivo Estado do Tocantins (2004-2019).

| LEI | DATA | GOVERNO/GESTÃO | PCCR | SERVIDORES | QT PG |
|-------|------------|------------------------|------------------|---------------------------------------|-------|
| 1.545 | 30/12/2004 | Marcelo Miranda | Polícia Civil | Policiais Cíveis | 34 |
| 1.609 | 23/09/2005 | Marcelo Miranda | SEFAZ | Auditor Fiscal da Receita Estadual | 23 |
| 1.635 | 20/12/2005 | Marcelo Miranda | DERTINS | Servidores lotados DERTINS | 12 |
| 30 | 30/03/2010 | Carlos Henrique Amorim | Procuradoria | Procurador do Estado | 1 |
| 66 | 30/03/2010 | Carlos Henrique Amorim | Defensoria | Defensor Público | 1 |
| 2.314 | 30/05/2010 | Carlos Henrique Amorim | Polícia Civil | Delegados da Polícia Civil | 10 |
| 2.670 | 19/12/2012 | Siqueira Campos | Saúde | Quadro da Saúde | 49 |
| 2.805 | 12/12/2013 | Siqueira Campos | ADAPEC | Quadro de Profissionais da ADAPEC | 16 |
| 2.806 | 12/12/2013 | Siqueira Campos | RURALTINS | Quadro de Profissionais da Ruraltins | 20 |
| 2.807 | 12/12/2013 | Siqueira Campos | NATURATINS | Quadro de Profissionais do Naturatins | 25 |
| 2.822 | 30/12/2013 | Siqueira Campos | Bombeiro Militar | Bombeiros Militares | 14 |
| 2.823 | 30/12/2013 | Siqueira Campos | Polícia Militar | Policiais Militares | 12 |
| 2.859 | 30/04/2014 | Sandoval Cardoso | Educação | Profissionais da Educação Básica | 38 |
| 2.887 | 26/06/2014 | Sandoval Cardoso | Polícia Civil | Peritos Oficiais da Polícia Civil | 12 |
| 2.890 | 07/07/2014 | Sandoval Cardoso | SEFAZ | Técnicos/Apoio Admin. da SEFAZ | 33 |
| 3.174 | 28/12/2016 | Marcelo Miranda | QUADRO GERAL | Administração Direta e Indireta | 88 |

Fonte: SECAD/TO (2020).

APÊNDICE 4: Estrutura Administrativa do Poder Executivo Estado do Tocantins (2019).

| ADMINISTRAÇÃO DIRETA | ADMINISTRAÇÃO INDIRETA |
|---|---|
| 1 Governadoria | 1 Agência de Mineração do Estado do Tocantins – AMETO – (criação) |
| 2 Secretaria Executiva da Governadoria | 2 Companhia Imobiliária do Estado do Tocantins – TERRATINS |
| 3 Casa Civil | 3 Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN/TO |
| 4 Casa Militar | 4 Instituto de Terras do Estado do Tocantins – ITERTINS |
| 5 Controladoria-Geral do Estado | 5 Instituto Natureza do Tocantins – NATURATINS |
| 6 Secretaria da Comunicação | 6 Agência de Tecnologia da Informação - ATI-TO(criação) |
| 7 Procuradora-Geral do Estado | 7 Instituto de Gestão Previdenciária do Estado do Tocantins - IGEPREV-TOCANTINS |
| 8 Polícia Militar do Estado do Tocantins - PMTO | 8 Universidade Estadual do Tocantins – UNITINS |
| 9 Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Tocantins – CBMTO | 9 Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Tocantins - ADAPEC-TOCANTINS |
| 10 Secretaria da Fazenda e Planejamento; | 10 Instituto de Desenvolvimento Rural do Estado do Tocantins – RURALTINS |
| 11 Secretaria da Administração | 11 Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Tocantins – FAPT |
| 12 Secretaria da Saúde | 12 Agência de Metrologia, Avaliação da Conformidade, Inovação e Tecnologia do Estado do Tocantins – AEM |
| 13 Secretaria Educação, Juventude e Esportes | 13 Junta Comercial do Estado do Tocantins – JUCETINS |
| 14 Secretaria da Segurança Pública; | 14 Companhia de Mineração do Tocantins – MINERATINS (em liquidação). |
| 15 Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura; | 15 Agência do Desenvolvimento do Turismo, Cultura e Economia Criativa – ADETUC(criação) |
| 16 Secretaria da Indústria, Comércio e Serviços; | 16 Agência de Fomento do Estado do Tocantins S.A. – FomenTO |
| 17 Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos; | 17 Agência Tocantinense de Transportes e Obras – AGETO |
| 18 Secretaria da Infraestrutura, Cidades e Habitação; | 18 Agência Tocantinense de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos – ATR |
| 19 Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social; | 19 Agência Tocantinense de Saneamento – ATS |
| 20 Secretaria da Secretaria da Cidadania e Justiça; | |

Fonte: ANEXO I da Lei Estadual no 3.421, de 8 de março de 2019 (TOCANTINS, 2019).

APÊNDICE 5: Estrutura Administrativa do Poder Executivo Estado do Tocantins (2011).

| ADMINISTRAÇÃO DIRETA | ADMINISTRAÇÃO INDIRETA |
|--|--|
| 1 Gabinete do Governador; | 1 Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Tocantins - ADAPEC-TOCANTINS; |
| 2 Casa Civil; | 2 Agência de Desenvolvimento Turístico - ADTUR; |
| 3 Casa Militar; | 3 Agência de Fomento do Estado do Tocantins S.A. - FomenTO; |
| 4 Controladoria-Geral do Estado; | 4 Agência Tocantinense de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos - ATR; |
| 5 Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Tocantins; | 5 Agência Tocantinense de Saneamento - ATS; |
| 6 Polícia Militar do Estado do Tocantins; | 6 Companhia de Mineração do Tocantins - MINERATINS; |
| 7 Procuradoria-Geral do Estado; | 7 Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN-TO; |
| 8 Secretaria da Administração; | 8 Escola Técnica de Saúde do Tocantins - ETSUS; |
| 9 Secretaria da Agricultura, da Pecuária e do Desenvolvimento Agrário; | 9 Fundação Cultural do Estado do Tocantins - FUNCULT; |
| 10 Secretaria da Ciência e Tecnologia; | 10 Fundação de Medicina Tropical do Tocantins - FUNTROP; |
| 11 Secretaria da Comunicação Social; | 11 Fundação Pioneiros Mirins de Apoio à Infância e à Juventude - PIONEIROS MIRINS; |
| 12 Secretaria da Cultura; | 12 Fundação Pró Direitos e Deveres nas Relações de Consumo - Fundação PROCON; |
| 13 Secretaria da Educação; | 13 Fundação Universidade do Tocantins - UNITINS; |
| 14 Secretaria da Fazenda; | 14 Instituto de Desenvolvimento Rural do Estado do Tocantins - RURALTINS; |
| 15 Secretaria da Habitação; | 15 Instituto de Gestão Previdenciária do Estado do Tocantins - IGEPREV-TOCANTINS; |
| 16 Secretaria da Indústria, Comércio e do Turismo; | 16 Instituto de Pesos e Medidas do Estado do Tocantins - IPEM-TO; |
| 17 Secretaria da Infraestrutura; | 17 Instituto de Terras do Estado do Tocantins - ITERTINS; |
| 18 Secretaria da Juventude e dos Esportes; | 18 Instituto Natureza do Tocantins - NATURATINS; |
| 19 Secretaria da Saúde; | 19 Instituto Social Divino Espírito Santo - PRODIVINO; |
| 20 Secretaria da Segurança, Justiça e Cidadania; | 20 Junta Comercial do Estado do Tocantins - JUCETINS; |
| 21 Secretaria das Cidades e do Desenvolvimento Urbano; | 21 Companhia de Armazéns Gerais e Silos do Estado do Tocantins - CASETINS (em liquidação). |
| 22 Secretaria das Cidades e do Desenvolvimento Urbano; | 22 Companhia de Comunicação do Estado do Tocantins - COMUNICATINS (em liquidação) |
| 23 Secretaria das Relações Institucionais; | 23 Companhia de Desenvolvimento do Estado do Tocantins – CODETINS (em liquidação). |
| 24 Secretaria do Trabalho e da Assistência Social; | |
| 25 Secretaria do Desenvolvimento Sustentável e dos Recursos Hídricos; | |
| 26 Secretaria do Planejamento e da Modernização da Gestão Pública; | |

Fonte: Lei nº 2.425, de 11 de Janeiro de 2011 (TOCANTINS, 2011).

APÊNDICE 6: Poder Executivo do Estado do Tocantins – Despesa com Pessoal: Ocorrência, justificativa e análise da justificativa TCE, 2014.

| | |
|--|--|
| OCORRÊNCIA/IRREGULARIDADE | Poder Executivo ultrapassou em 1,98% o limite máximo (49%) de gastos com pessoal – considerando que foi no 2º quadrimestre de 2014 o Poder Executivo extrapolou o limite máximo para a despesa com pessoal em relação à RCL. |
| ALEGAÇÕES/JUSTIFICATIVA | Tal ocorrência não poderá ser considerada como irregularidade tendo em vista que no art. 23 da LRF, prevê que o excesso poderá ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro. Esse mesmo instrumento legal em seu art. 66 prevê que a recondução dos limites de Despesa Total com Pessoal terão prazos duplicados quando o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB)baixo ou negativo por período igual ou superior a quatro trimestres. O parágrafo primeiro desse artigo define como baixo crescimento o índice inferior a 1% apurado pela taxa de crescimento <i>real do PIB</i> |
| ANÁLISE DA JUSTIFICATIVA – TCE/TO | Inicialmente, para que ocorra o equilíbrio fiscal da despesa de pessoal, deve haver consonância entre o crescimento da RCL e os gastos com despesas de pessoal, premissa que não ocorreu no período de 2011/2014, pois o aumento da despesa com pessoal do Poder Executivo ficou acima do crescimento da Receita Corrente Líquida. Não obstante a razoabilidade das justificativas apresentadas, esta Comissão Técnica corrobora com o entendimento apresentado na alegação no que se refere ao prazo de recondução, previsto no art. 23, c/c art. 63 da Lei de Responsabilidade Fiscal, haja vista que o PIB foi negativo no Terceiro Trimestre de 2014, ensejando a duplicação do prazo para o Poder Executivo reconduzir a despesa com pessoal ao limite fixado na LRF. Portanto sugere-se que o presente apontamento possa ser objeto de ressalva, recomendando o acompanhamento, na análise das contas de governo de 2015, das medidas adotadas pelo Poder Executivo, objetivando a recondução, uma vez que o prazo limite finda no 3º Quadrimestre de 2015, devendo eliminar pelo menos um terço do excesso nos dois primeiros, até 1º Quadrimestre de 2015. |

Fonte: Análise de Defesa - Prestação de Contas Exercício 2014, TCE/TO (2014).

APÊNDICE 7: Poder Executivo do Estado do Tocantins – Despesa com Pessoal: Ocorrência, justificativa e análise da justificativa TCE, 2018.

| | |
|--|---|
| OCORRÊNCIA/ IRREGULARIDADE | Não recondução da despesa com pessoal, no 1º quadrimestre, ao limite estabelecido no artigo 20 c/c 23 da Lei Complementar nº 101/2000 do Poder Executivo (item 4.1.2.4 – Despesa com Pessoal – 1º quadrimestre) |
| ALEGAÇÕES/ JUSTIFICATIVA | <p>(...) desde 2010 o Executivo Estadual iniciou um processo de ascensão nas suas despesas de pessoal, extrapolando o limite prudencial das despesas de pessoal em relação as condições de receita à época. Afirma que durante seu exercício a frente do Governo do Estado, não foi adotado nenhum acréscimo de despesas com pessoal por meio de ação discricionária. A partir de 2015, o Executivo adotou uma série de medidas a fim de tornar nulas novas normas de implemento financeiro desta natureza. Defende que cronologicamente, desde o início de 2015 foram adotadas as medidas necessárias para que ocorressem gradativamente os enquadramentos conforme estabelecido na legislação vigente, contudo no mesmo período, diversos fatores de natureza política, econômica e legal impediram que fosse possível. Nesse sentido, para fins de comprovação dos fatos iniciais, anexa nota analítica de 2015/2016. Afirma que durante os anos posteriores, foram realizadas reformas administrativas, controle exíguo das despesas com pessoal sem o implemento de novas normas, contudo ocorreram outros, variações que tornaram impossível o enquadramento das despesas com pessoal dentro dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Nessa linha cita os seguintes exemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Implementos financeiros determinados por decisões judiciais, destacando-se a decisão judicial que tornou obrigatória a implementação do aumento dos militares. b) Promoções dos militares considerando o aspecto da organização hierárquica militar, quanto nas atribuições do dia a dia. Neste caso em especial, dos militares, ocorreu um amplo embate jurídico quanto as mudanças nas regras de concessão ocorridas no período de vedação eleitoral em 2014. Contudo a "Lei de Progressão dos Militares", teve que ser implementada por decisão judicial com custo anual de mais de 130 milhões/ano; c) Obrigatoriedade de posse de profissionais do sistema prisional; d) Aumento do salário mínimo; e) Implemento das revisões gerais anuais estipuladas em Lei, justamente no momento em que vivenciamos a maior crise econômica já experimentada no país nesse período. A exemplo, o índice inflacionário neste período chegou a ultrapassar 10% no período anual apurado f) Obrigatoriedade da contratação de profissionais na área de saúde para manutenção dos serviços básicos, uma vez que foi adotado sistema de gestão direta de serviços durante este período (alimentação, limpeza, segurança, etc). |
| ANÁLISE DA JUSTIFICATIVA – TCE/TO | <ul style="list-style-type: none"> 1) Em que pese à alegação de que no fechamento do primeiro quadrimestre não se encontrava no governo, cujo afastamento ocorreu definitivamente em 18/04/2018 não tem condão para afastar a irregularidade, haja vista, que a metodologia de cálculo utilizada pela Lei de Responsabilidade parte de uma base móvel que considera os últimos 11 meses anteriores, período em que o ex-Governador se encontrava do governo. Logo, o fato da elaboração e publicação do Relatório, pelo sucessor, não alterou o resultado do percentual aplicado (...). 2) A despesa com pessoal referente ao primeiro quadrimestre foi objeto de análise por esta Corte de Contas por meio do Processo nº 6985/2018 que ensejou na Resolução Plenária nº 370/2018-TCE/TO de 22/08/2018, cujo conteúdo deliberativo cabe destacar as irregularidades, alerta e determinação.(...)Verificou-se, já naquele feito, que no 1º quadrimestre de 2017 ao 1º quadrimestre de 2018 a despesa com pessoal aumentou em 15,39% ao invés de reduzir. Ou seja, o Poder Executivo chefiado pelo |

| | |
|--|---|
| | <p>ex-Governador desde 2015, foi alertado quadrimestralmente por este Tribunal, da situação dos gastos com pessoal, do seu crescimento e da caracterização da irregularidade. O que se observa é que o Poder Executivo, ao longo de 03 (três) anos, não adotou medidas suficientes para reduzir o gasto excessivo com pessoal, especialmente no exercício de 2017, omissão que se repetiu em 2018.</p> <p>3) Sobre a questão alega-se que gestões anteriores do Poder Executivo deram causa ao crescimento dos gastos, mas que o ex-Governador, em seu mandato adotou medidas judiciais a fim de tornar nulas novas normas de implemento financeiro desta natureza. Ocorre que os motivos alegados para a impossibilidade de se efetuar cortes de gastos não são suficientes para eximir a responsabilidade, vez que a LRF elenca as providências a serem tomadas visando alcançar o reenquadramento. (..)</p> |
|--|---|

Fonte: Análise de Defesa - Prestação de Contas Exercício 2018, TCE/TO (2014).

APÊNDICE 8: Executivo do Estado do Tocantins – Evolução da Receita Corrente Líquida e Despesa com pessoal 2011 – 2019, em milhares e percentual.

| ANO | DLP | Evolução Desp. com Pessoal % | RCL | Evolução RCL % |
|------------|------------|---|------------|---------------------------|
| 2010 | 2.168.171 | | 3.881.229 | |
| 2011 | 2.140.308 | -1,29% | 4.548.795 | 17,20% |
| 2012 | 2.435.387 | 13,79% | 4.991.475 | 9,73% |
| 2013 | 2.751.518 | 12,98% | 5.323.440 | 6,65% |
| 2014 | 3.092.427 | 12,39% | 6.071.450 | 14,05% |
| 2015 | 3.296.249 | 6,59% | 6.304.772 | 3,84% |
| 2016 | 3.525.631 | 6,96% | 7.293.585 | 15,68% |
| 2017 | 3.958.079 | 12,27% | 7.197.392 | -1,32% |
| 2018 | 3.844.736 | -2,86% | 6.644.177 | -7,69% |
| 2019 | 3.454.431 | -10,15% | 7.364.315 | 10,84% |

Fonte: RGF – ANEXO I – Balanços Gerais Consolidados do Estado do Tocantins – 2010 a 2019

APÊNDICE 9: Poder Executivo do Estado do Tocantins – Medidas, Concursos e PCCRs –
2011 a 2019.

| AN O | SIGL A | MEDIDAS | SIG LA | CONCURSOS | SIGL A | PCCRs |
|---------|-------------------|---|-------------------------|--|-----------------------------------|--|
| 2011 | M1a | Reestruturações da organização do Poder Executivo. | | | | |
| 2012 | - | - | C1 | Quadro Geral | P1; P2 | Saúde; PCCR Quadro Geral |
| 2013 | M2a; M3 | Exonerações/demissões de servidores comissionado-temporários; Extinção e redução de salários de cargos comissionados. | | | P3; P4; P5; P6 | ADAPEC, RURALTINS, NATURATINS, Bombeiros e Polícia Militar |
| 2014 | | | C2; C3, C4, C5 | Agente e Escrivão; Delegado; Perito Criminal e Médico Legal; Quadro da Defesa Social e Segurança Penitenciária | P7; P8; P9; P10**; P11** | Educação; Peritos Oficiais da Polícia Civil; Técnicos/Apoio Adm. SEFAZ; Policiais Cíveis; Auxiliares da Defensoria Pública |
| 2015 | M4a; M5a | Criação da Comissão de Análise de Impacto de Pessoal sobre os Recursos Financeiros do Estado (do Tocantins); Não concessão ou postergação de direitos adquiridos dos servidores estatutários. | | | | |
| 2016 | M2b; M6; M7 | Exonerações/demissões de servidores comissionado-temporários; Pacote-vedação: de celebração de novos contratos, de preenchimento de vagas ofertadas em concursos públicos, pagamento de horas extras de diárias (exceto para serviços essenciais: segurança, educação e saúde). Aumento da arrecadação (renegociação de dívidas e aumento da carga tributária). | | | P12** | PCCR Quadro Geral (revisão) |
| 2017 | | | C6; C7 | Quadro Geral ; Procurador do Estado do Tocantins | | |
| 2018 | | | C8*; C9* | Oficial da Polícia Militar; Soldado da Polícia Militar | | |
| 2019 | M1b; M5b | Reestruturações da organização do Poder Executivo; Não concessão ou postergação de direitos adquiridos dos servidores estatutários. | | | | |

Fonte: SECAD/TO(2020) e Informação Técnica nº 09/2018 – TCE/TO (2018). Elaborado pela Acadêmica.

APÊNDICE 10: Tocantins – Composição e Salários Médios dos Servidores Públicos - 2016

| CATEGORIA | QUANTIDADE | % | SALÁRIO MÉDIO | % |
|--------------------------|-------------------|---------------|----------------------|----------------|
| Estatutários | 36.997 | 56,59% | 75.425,00 | 98,30% |
| Poder Executivo | 33.858 | 51,79% | 30.364,00 | 39,57% |
| Militar | 4.339 | 6,64% | 6.083,00 | 7,93% |
| Professor | 8.452 | 12,93% | 4.203,00 | 5,48% |
| Policia Civil | 1.119 | 1,71% | 9.330,00 | 12,16% |
| Agente Penitenciário | 388 | 0,59% | 7.330,00 | 9,55% |
| Outros do Executivo | 19.560 | 29,92% | 3.418,00 | 4,45% |
| Poder Judiciário | 1.308 | 2,00% | 5.454,00 | 7,11% |
| Judiciário | 1.308 | 2,00% | 5.454,00 | 7,11% |
| Poder Legislativo | 607 | 0,93% | 25.864,00 | 33,71% |
| Assembleia Legislativa | 291 | 0,45% | 14.000,00 | 18,25% |
| Tribunal de Contas | 316 | 0,48% | 11.864,00 | 15,46% |
| Órgãos Autônomos | 1.224 | 1,87% | 13.743,00 | 17,91% |
| Ministério Público | 690 | 1,06% | 8.020,00 | 10,45% |
| Defensoria Pública | 534 | 0,82% | 5.723,00 | 7,46% |
| Não Estatutário | 28.377 | 43,41% | 1.303,00 | 1,70% |
| Não Estatutário | 28.377 | 43,41% | 1.303,00 | 1,70% |
| Total Servidores | 65.374 | 100% | 76.728,00 | 100,00% |

Fonte: IPEA (2020).