

**UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
CAMPUS UNIVERSITÁRIO VALE DO CAÍ
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO**

GUILHERME MIGUEL RHODEN

**POLÍTICA DE GASTOS PÚBLICOS – DESPESAS COM O FUNCIONALISMO
PÚBLICO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL DURANTE O PERÍODO DE
2010 a 2020**

**SÃO SEBASTIÃO DO CAÍ
2021**

GUILHERME MIGUEL RHODEN

**POLÍTICA DE GASTOS PÚBLICOS – DESPESAS COM O FUNCIONALISMO
PÚBLICO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL DURANTE O PERÍODO DE
2010 a 2020**

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação
apresentado ao Curso de Administração da
Universidade de Caxias do Sul, como requisito
parcial para a obtenção do grau de Bacharel
em Administração.

Orientador: Prof. Me. Silvio Aurélio Jaeger

**SÃO SEBASTIÃO DO CAÍ
2021**

Dedico este trabalho aos meus familiares e amigos, pelo apoio e incentivo recebidos durante este período de estudos.

RESUMO

O presente trabalho teve por objetivo analisar a despesa com o funcionalismo público no estado do Rio Grande do Sul durante o período dos anos de 2010 a 2020. Analisou-se o número de servidores públicos estaduais ativos e inativos, bem como o crescimento desse número. Frente a isso será desenvolvida uma pesquisa de cunho quantitativo. A pesquisa quantitativa será conduzida a fim de verificar o número de servidores públicos estaduais ativos e inativos, assim como o aumento de salários destes servidores durante o período. A presente pesquisa também irá analisar os métodos e reformas que foram feitas e que podem contribuir para amenizar o gasto com os servidores estaduais no Rio Grande do Sul. Frente a isso o presente trabalho é de suma importância para a sociedade, pois terá o intuito de analisar as despesas públicas frente aos servidores do Estado do Rio Grande do Sul, visando a melhoria na utilização dos recursos públicos para a sociedade.

Palavras-chave: Despesa. Funcionalismo Público. Rio Grande do Sul.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Comparativo entre receita e despesa do Rio Grande do Sul	46
Figura 2 – Gastos públicos do RS	47
Figura 3 – Gastos do RS em 2011	48
Figura 4 – Gastos do RS em 2012	49
Figura 5 – Gastos do RS em 2013	50
Figura 6 – Gastos do RS em 2014	50
Figura 7 – Gastos do RS em 2015	51
Figura 8 – Gastos do RS em 2016	52
Figura 9 – Gastos do RS em 2017	52
Figura 10 – Gastos do RS em 2018	53
Figura 11 – Gastos do RS em 2019	54
Figura 12 – Gastos do RS em 2020	54
Figura 13 – Comparativo de servidores inativos, pensionistas e ativos	56
Figura 14 – Evolução do gasto com pessoal no período entre 2007 e 2018.....	56
Figura 15 – Despesas, receitas e déficit previdenciário no ano de 2017 nos estados brasileiros	57
Figura 16 – Relação entre ativos, inativos e déficit previdenciário dos estados brasileiros em 2017.....	58
Figura 17 – Déficit previdenciário do RS período 2007 a 2018.....	58
Figura 18 – Distribuição de aposentadorias especiais no RS	59
Figura 19 – Número de aposentados por secretarias	60
Figura 20 – Impacto da reforma da previdência.....	61

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
BA	Bahia
CF	Constituição Federal
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MG	Minas Gerais
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
RCL	Receita Corrente Líquida
RJ	Rio de Janeiro
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RRF	Regime de Recuperação Fiscal
RS	Rio Grande do Sul
PR	Paraná
SC	Santa Catarina
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SP	São Paulo
TCC	Trabalho de Conclusão do Curso
UCS	Universidade de Caxias do Sul
Vol.	Volume

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
1.1	TEMA E PROBLEMA DO ESTUDO	9
1.2	OBJETIVOS	11
1.2.1	Objetivo geral.....	11
1.2.2	Objetivos específicos.....	11
1.3	JUSTIFICATIVA	12
2	REFERENCIAL TEÓRICO	15
2.1	O ESTADO	15
2.1.1	Conceitos de estado.....	15
2.2	ORÇAMENTO PÚBLICO	17
2.2.1	Conceitos de orçamento público.....	17
2.2.2	Princípios orçamentários	18
2.2.3	Leis orçamentárias	22
2.2.4	Planejamento orçamentário/Ciclo orçamentário	26
2.3	DESPEAS/GASTOS PÚBLICOS.....	29
2.3.1	Natureza econômica das despesas públicas.....	30
2.3.2	Estágios das despesas públicas	31
2.4	FUNCIONALISMO PÚBLICO	33
2.4.1	Organização jurídica da administração pública	35
2.4.2	Os princípios da administração pública	36
3	METODOLOGIA.....	39
3.1	DELINEAMENTO DA PESQUISA.....	39
3.2	PARTICIPANTES DO ESTUDO (ESTUDO QUALITATIVO) E/OU POPULAÇÃO E AMOSTRA (ESTUDO QUANTITATIVO).....	40
3.3	PROCESSO DE COLETA DE DADOS.....	42
3.4	PROCESSO DE ANÁLISE DE DADOS	42
4	DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA E RESULTADOS	43
4.1	CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	45
4.1.1	Comparativo entre arrecadação e gastos no RS no ano de 2020	46
4.2	RESULTADOS DAS ANÁLISES.....	48

4.2.1	Comparativo entre as despesas com o funcionalismo público.....	48
4.2.2	Análise do crescimento do número de servidores inativos do RS no período de 2010 a 2020	55
4.3	PROPOSTAS E IMPACTOS DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA – PEC 06/2019.....	60
4.3.1	O que o senado mudou na PEC 06/2019.....	61
4.3.2	O que o senado manteve na PEC 06/2019	62
4.3.3	PEC 133/2019 – PEC paralela	64
4.3.4	Principais mudanças na PEC 133/2019	65
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	69
	REFERÊNCIAS	73

1 INTRODUÇÃO

. O bem-estar social e o avanço de uma sociedade começam pelo planejamento e gestão dos gastos públicos. Os gastos públicos devem ser geridos de forma inteligente, pois senão no futuro próximo o estado terá mais dívidas para pagar e menos dinheiro para ser investido em melhorias para a sociedade, assim virando um ciclo vicioso.

No Brasil, o gasto com o funcionalismo público vem afetando o país nas suas três principais esferas: federal, estadual e municipal. Na esfera federal o limite máximo para gastos com pessoal é de 50% da Receita Corrente Líquida (RCL), nas esferas estadual e municipal o percentual máximo de gastos para despesas com pessoal sobre para 60% da RCL. Se as despesas com pessoal de qualquer esfera pública ultrapassar 95% deste limite, a LRF proíbe qualquer movimento com gasto de pessoal que implique no aumento de despesas.

O Rio Grande do Sul (RS) vive uma crise com as finanças públicas e isso é resultado de vários fatores, mas um dos principais é o gasto como funcionalismo público. Segundo o Regime de Recuperação Fiscal (RRF), o desequilíbrio financeiro pode ser considerado grave quando três fatores são observados: quando a receita corrente líquida é menor que a dívida consolidada ao final do último exercício; quando seus juros e amortizações são iguais ou maiores a 70% da RCL e quando suas obrigações estão com valor total superior às disponibilidades de caixa. Esses três quesitos são tidos como pré-requisitos para que um estado possa aderir ao RRF, sendo este o caso em que se encontra o RS.

Frente ao exposto, este Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) trata dos gastos públicos e como eles impactam a sociedade em um todo, seja pela má gestão de governos anteriores que deixam dívidas para o futuro ou por reformas apresentadas pelo atual governo para a recuperação das dívidas públicas que permanecem.

1.1 TEMA E PROBLEMA DO ESTUDO

Nesta seção, apresenta-se o tema e o problema de estudo.

Os problemas tradicionalmente associados à ciência das Finanças Públicas têm como elemento agregador o fenômeno da atuação do estado como agente econômico. As questões de que trata são também questões fundamentais de qualquer sociedade: questões como a existência de uma segurança social pública ou sua substituição por sistemas privados; a forma de financiamento do ensino superior ou dos cuidados de saúde; o montante e o tipo de impostos que devem ser cobrados; ou a parte da despesa atual que pode ser deixada como encargo para o futuro, sob a

forma de dívida pública – todas estas questões são problemas de Finanças Públicas (ANDRADE F., 2020, p. 15).

Segundo Riani (2002, p. 80), “Os gastos públicos podem, em última instância, ser conceituados como uma escolha política dos governos no que se refere aos diversos serviços que eles prestam à sociedade. Representam o custo da quantidade e da qualidade dos serviços e bens oferecidos pelo governo”.

A política de gastos públicos refere-se à forma como o governo trata o dinheiro que lhe é repassado e em como esse dinheiro é investido em melhorias para a sociedade. Frente a isso, no ano 2000, foi criada a Lei Complementar nº 101/00 denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) como forma de regulamentar e controlar a utilização de recursos públicos por parte dos governos, isso faz com que os governantes controlem seus gastos através de um planejamento, respeitando uma série de limites de despesas e cumprindo suas respectivas metas orçamentárias.

Enquanto o modelo macroeconômico tenta explicar os gastos públicos em termos de tempo e variáveis agregadas, tal como o Produto Interno Bruto (PIB), o modelo microeconômico tenta explicar o aumento nos gastos públicos por intermédio dos fundamentos microeconômicos do processo de decisão (RIANI, 2002, p. 85).

O principal problema hoje do estado do RS é o gasto com os inativos. Segundo o atual governador Eduardo Leite, em uma entrevista concedida a Guilherme Hamm da Secretaria de Comunicação (SECOM) do RS, para a plataforma unificada de serviços do governo do RS, há 1,63 servidor inativo ou pensionista para cada servidor trabalhando, conta que deve ser paga no final do mês. O déficit previdenciário do RS é de R\$ 12 bilhões, a dívida geral do estado com a União beira R\$ 70 bilhões e os servidores por muitas vezes acabam tendo seus salários atrasados. O gasto com pessoal hoje no estado do RS representa 82% das despesas do estado, nos últimos 10 anos essas despesas passaram de R\$ 10 bilhões para R\$ 29 bilhões, o dobro da inflação (SECOM, 2019).

Ainda segundo o governador Eduardo Leite, cada servidor paga 14% do salário em contribuição previdenciária, o estado acrescenta 28% na previdência e ainda assim existe um déficit de R\$ 12 bilhões. Quem paga essa conta é a sociedade. Com o aumento das alíquotas, além do aumento em itens essenciais para sociedade, é criado um ambiente hostil para os investidores, o estado cobra imposto alto e assim afeta a economia diretamente, assim deixando de gerar empregos que é uma riqueza que seria para ajudar a pagar os salários de servidores e aposentados, assim o imposto continua sendo alto e quem paga a conta é a sociedade como um todo (SECOM, 2019).

Frente a isso se faz necessária uma análise das despesas com funcionalismo público no período de 2010 a 2020 no RS, mostrando como esse gasto afetou o estado em tal período e o que levou a máquina pública do estado a ter um percentual tão elevado de despesas com o funcionalismo, analisando a proporção de ativos e inativos, planos de carreira do estado, a reforma estrutural que foi apresentada e que terá como base a reestruturação nas carreiras dos servidores e nas regras previdenciárias e o que se espera desta reforma para os próximos 10 anos.

1.2 OBJETIVOS

Segundo Tozoni-Reis (2009, p. 55), “Um objetivo é um alvo que se pretende atingir e sua definição é uma das partes mais importantes no desenvolvimento do projeto. Existem alguns critérios para a especificação dos objetivos, como pertinência ao estudo, clareza, precisão e exeqüibilidade”.

Desta forma, o objetivo deste projeto visa apresentar dados importantes para a compreensão do tema proposto, bem como a importância e relevância da pesquisa para a sociedade.

1.2.1 Objetivo geral

Para Cervo, Bervian e Silva (2007, p. 75), “o objetivo geral se caracteriza por determinar de forma clara e objetiva a intenção de se realizar a pesquisa”.

Sendo assim, como objetivo geral, o presente trabalho visa identificar os motivos do elevado grau de despesas com o funcionalismo público (servidores ativos e inativos) no RS durante o período de 2010 a 2020 e como isso afetou a economia do estado e o levou ao endividamento, bem como apresentar porque é necessária uma reforma estrutural no estado para conter o avanço do endividamento nas contas públicas nos próximos anos.

1.2.2 Objetivos específicos

Segundo Cervo, Bervian e Silva (2007), definir os objetivos específicos significa aprofundar as intenções expressas nos objetivos gerais.

Para Gil (2010, p. 44), “A pesquisa bibliográfica é feita com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”.

Frente a isso, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- a) realizar uma pesquisa bibliográfica sobre o tema proposto;
- b) analisar os gastos com funcionalismo público durante o período de 2010 a 2020 no RS;
- c) analisar o crescimento do número de servidores inativos no período de 2010 a 2020 no RS;
- d) identificar os fatores que levaram ao aumento do endividamento do RS no período do 2010 a 2020;
- e) citar reformas necessárias para conter o avanço das dívidas do estado com o pagamento de servidores inativos;

1.3 JUSTIFICATIVA

A pesquisa se justifica por apresentar se é realmente necessário o número de servidores públicos hoje no RS e o porquê de uma porcentagem tão alta de servidores inativos esvaziando os cofres públicos. Este dinheiro poderia ser destinado a tantos outros recursos para a sociedade se fosse feita uma reforma estrutural e administrativa no RS, afinal de contas quem paga todos estes servidores são os contribuintes, inclusive os próprios servidores, com impostos cada vez mais altos e com um retorno para a sociedade cada vez mais baixo. Todo cidadão que paga seus impostos em dia quer e deve saber onde seu dinheiro está sendo investido para a melhoria da sociedade, isso é um direito de todos. Com o estado cada vez mais endividado quem ajuda a pagar a conta somos nós, com a criação de impostos e alíquotas cada vez mais altas.

“As finanças públicas envolvem toda a ação do Estado para satisfação das necessidades coletivas e como consequência o estudo da conveniência e oportunidade da adequabilidade das ações a serem desenvolvidas para o atendimento de tais necessidades” (SILVA L., 2009, p. 24).

Com os gastos com servidores públicos estando sob controle e respeitando a LRF, os gestores poderiam utilizar-se de mais recursos para a melhoria na educação, saúde e segurança, itens estes essenciais para todo o cidadão e para um país mais justo e viável para todos. Enquanto o estado estiver endividado, o pagamento dos impostos continuará sendo direcionado para cobrir dívidas, enquanto poderia ser destinado para investimentos em melhorias para a sociedade.

Todo serviço público está sob o questionamento popular. Basta ligar o rádio ou a televisão ou ainda ler qualquer noticiário que se encontram denúncias contra um ministério, queixas de algum órgão estadual, crítica em relação à prefeitura. É, sem dúvida, um fenômeno positivo. A população conscientiza-se de que o “que é público é de todos” e exige cada vez mais qualidade e eficiência na prestação de serviços públicos. A cada dia, ainda que lentamente, ultrapassam as reivindicações puramente egoístas, fisiológicas ou corporativistas, compreendendo a necessidade de lutas solidárias e de profundas reformas de base na sociedade brasileira, se quisermos um país viável para todos (PEIXE, 2002, p. 160).

Sendo assim, o presente trabalho é de suma importância para a sociedade, uma vez que visa analisar os gastos públicos com servidores RS, buscando a melhoria da utilização de recursos financeiros para o estado.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico apresenta ideias e conceitos de diversos autores, visando um maior entendimento e aprofundamento sobre o tema proposto.

Dito isso, serão apresentados conceitos sobre a função do estado e suas variantes, sobre orçamentos e gastos públicos e sobre como se estruturou historicamente o funcionalismo público até os dias de hoje.

2.1 O ESTADO

A formação do estado se reporta ao fato de que apenas o homem sozinho perdeu a capacidade de se defender, levando, assim, a constituição de sociedades em defesa de seus bens e resultando na criação do estado. Assim, o estado passou a ser autoridade máxima, visando o bem comum (SILVA L., 2009).

2.1.1 Conceitos de estado

Quanto às notas características do Estado Moderno, que muitos autores preferem denominar elementos essenciais por serem todos indispensáveis para a existência do Estado, existe uma grande diversidade de opiniões, tanto a respeito da identificação quanto a do número. Assim é que Santi Romano, entendendo que apenas a soberania e a territorialidade é que são peculiares do Estado, indica esses dois elementos. A maioria dos autores indica três elementos, embora diverjam quanto a eles. De maneira geral, costuma-se mencionar a existência de dois elementos materiais, o território e o povo, havendo grande variedade de opiniões sobre o terceiro elemento, que muitos denominam formal. O mais comum é a identificação desse último elemento com o poder ou alguma de suas expressões, como autoridade, governo ou soberania. Para Del Vecchio, além do povo e do território o que existe é o vínculo jurídico, que seria, na realidade, um sistema de vínculos, pelo qual uma multidão de pessoas encontra a própria unidade na forma do direito. Já Donato Donati sustenta que o terceiro elemento é a pessoa estatal, dotada de capacidade para o exercício de duas soberanias: uma pessoal, exercida sobre o povo, outra territorial, sobre o território (DALLARI, 1994, p. 60-61).

O estado sempre será formado por território e povo, dois elementos essenciais para a sua existência, pois havendo uma demarcação de fronteiras e havendo pessoas para fornecer trabalhos, sejam eles os mais variados para a sobrevivência dos seus iguais dentro desta demarcação pode-se considerar isso uma forma pura de estado. Estar protegidos por um território demarcado e ter um propósito a ser cumprido para se conseguir sobreviver dentro deste território e fazê-lo ser habitável para os iguais, pode-se chamar isso de Estado.

O terceiro elemento seria o elemento que coordenaria toda a junção dos dois principais elementos, mantendo um vínculo entre as pessoas que estariam dentro deste território, assim designando leis, deveres, organização e independência.

A soberania é o poder de auto-organização e independência, o território é o seu meio físico e o povo o elemento humano (MEIRELLES, 2004).

O conceito de estado segundo Max Weber se refere ao estado como “O Estado é aquela comunidade humana que, dentro de determinado território reclama para si o monopólio da coação física legítima” (WEBER, 1982, p. 98).

Para a interpretação compreensível das ações pela Sociologia, ao contrário, essas formações nada mais são do que desenvolvimentos e concatenações e ações específicas de pessoas individuais, pois só estas são portadoras compreensíveis para nós de ações orientadas por um sentido (WEBER, 1999, p. 9).

O estado não era constituído como uma forma social individual, onde ele por si só pensava e agia, ele precisa de indivíduos dentro de um mesmo território que pensassem com um propósito para assim instituir ações dentro deste estado e como cada um tem pensamentos próprios, neste caso os indivíduos mais dominantes seriam por hora quem iriam deter o poder frente ao estado, mesmo ele sendo um conjunto de ideias de vários indivíduos dentro de um mesmo território (WEBER, 1999). Por isso, Weber (1999) apontava o conceito de estado como uma relação de dominação de homens sobre homens, na qual os dominados submetem-se à autoridade invocada pelos dominantes.

Em todos os estados que diferem da democracia o que domina é o Estado, a lei, a constituição, sem que ele domine realmente, quer dizer, sem que ele penetre materialmente o conteúdo das restantes esferas não políticas. Na democracia, a constituição, a lei, o próprio Estado é apenas uma autodeterminação e um conteúdo particular do povo, na medida em que esse conteúdo é constituição política (MARX, 2010, p. 51).

Para Marx (2010), o estado é o povo então assim acreditava que o povo não serviria somente para servir o estado e sim o estado também serviria para servir o povo, sendo esta a base da democracia. O autor supracitado queria mostrar que o estado não era somente aquela tortuosa engrenagem, mostrando que o mesmo agrega à família e à sociedade, ele pensava que o processo de racionalização da realidade iria superar a ideia (estado) e assim torná-la um reflexo da realidade.

2.2 ORÇAMENTO PÚBLICO

A ação planejada do Estado, quer na manutenção de suas atividades, quer na execução de seus projetos, se materializa através do orçamento público, que é o instrumento de que dispõe o Poder Público (em qualquer de suas esferas) para expressar, em determinado período de tempo, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados (PISCITELLI et al., 1997, p. 47).

2.2.1 Conceitos de orçamento público

O orçamento público é um instrumento que visa controlar, planejar e executar o gasto dentro de determinadas esferas públicas, analisando receitas e despesas, visando o bem-estar e qualidade de vida da sociedade. Ele também pode ser entendido como uma ferramenta de execução dos planos de governo.

Neste contexto, o orçamento configura-se como um meio de transformar planos em obras e serviços concretos. Em suma, pode-se afirmar que o orçamento público é um documento de divulgação das ações do governo. Essa conceituação enfatiza uma das principais obrigações impostas pela LRF, que é a da publicação periódica de dados sobre as receitas e despesas do governo, de modo a permitir que o cidadão saiba o que está acontecendo, contribuindo, assim, para uma fiscalização das ações do governo por parte da sociedade (SANTOS, 2001).

No Brasil ainda existem muitas fraudes orçamentárias, por isso existem leis orçamentárias para controlar e fiscalizar como está sendo utilizado o dinheiro arrecado pelo governo. É de caráter obrigatório a publicação de todos os dados orçamentários do governo, como despesas e receitas de tal período para o conhecimento de todos, assim mantendo um controle por parte da fiscalização e também deixando o contribuinte a par de onde está sendo destinado o seu dinheiro e como o governo está controlando os gastos.

O que se vê na sociedade é um desinteresse com as contas públicas, o cidadão normalmente não procura analisar as publicações orçamentárias do estado ou do município, quando na verdade isso é de suma importância para poder se ter um estado mais justo e transparente. Se a sociedade fosse mais atenta a isso, seria uma forma mais justa de pedir reajustes, cortes ou o que for a respeito de orçamento público. Normalmente, o que se vê são reclamações (muitas vezes justas), mas sem embasamento ou estudo de nenhuma parte orçamentária ou fiscal, assim dificultando que o contribuinte consiga impor seu direito de cobrar como está sendo usado o seu dinheiro. O direito de saber como e para onde está indo o

dinheiro arrecado existe, o que precisa são mais pessoas atentas a isso, mais cidadãos preocupados com as publicações orçamentárias, para assim haver embasamento na cobrança fiscal e de melhorias para a população.

O orçamento corresponde ao principal instrumento da administração governamental para traçar programas, projetos e atividades para um período financeiro, estimando suas receitas e planejando suas aplicações com definição dos limites de gastos. Ele é, por fim, o documento no qual é previsto o valor monetário que, num período determinado (geralmente um ano), deve entrar e sair dos cofres públicos (receitas e despesas), com especificação de suas principais fontes de financiamento e das categorias de despesas mais relevantes' (ARAÚJO; ARRUDA, 2009).

Sendo assim, o orçamento público é um instrumento indispensável no planejamento e fiscalização das contas públicas por ser o documento responsável por manter o planejamento financeiro de determinado período.

2.2.2 Princípios orçamentários

Segundo Piscitelli (2012, p. 33), os princípios orçamentários são como “premissas, linhas norteadoras de ação a serem observadas na concepção e implementação da proposta”.

Angélico (2011) afirma que o orçamento público foi criado para atuar como o instrumento de controle das atividades financeiras do governo. Através de uma autorização prévia, o órgão de representação popular pode exercer sua ação fiscalizadora sobre a arrecadação e a aplicação realizadas pelo Poder Executivo. No entanto, para uma eficácia comprovada desse controle, se faz necessário que a constituição orgânica do orçamento se vincule a determinadas regras e princípios orçamentários.

Dessa forma, é visto que os princípios da contabilidade seguem uma linha própria de princípios aplicados tanto ao setor público quanto ao setor privado. São eles os princípios: da entidade, da continuidade, da oportunidade, do registro pelo valor original, da competência e da prudência, conforme consta na Resolução nº 750/93 do Conselho Federal de Contabilidade.

Todos os princípios mencionados eram previstos na Resolução CFC nº 750/93, no entanto, tal resolução foi revogada pelo CFC, por haverem divergências com as normas internacionais de contabilidade.

Acontece que ainda que estes princípios tenham sido revogados, eles ainda vigoram na contabilidade nacional, pelo motivo de que os princípios estão além de normas e

resoluções, pois eles, na verdade, são à base de toda a ciência contábil. Portanto, estes princípios devem sempre ser observados pelos profissionais contadores no momento de exercer sua função.

Observando que a contabilidade tem seus princípios gerais, que são vistos no ramo desta ciência, o orçamento também possui princípios que devem ser observados e levados em consideração pelos gestores públicos na hora da elaboração de um orçamento.

Deste modo, os princípios específicos do orçamento público são o equilíbrio, universalidade, unidade, anualidade, exclusividade, orçamento bruto e não afetação das receitas tributárias, clareza e publicidade, conforme expõem Piscitelli e Timbó (2012) e Kohama (2012).

2.2.2.1 Princípio do equilíbrio

Sobre o princípio do equilíbrio, Kohama (2012, p. 49) diz:

O orçamento deverá manter o equilíbrio, do ponto de vista financeiro, entre os valores de receita e despesa. Procura-se consolidar uma salutar política econômico-financeira que produza a igualdade entre valores de receita e despesas, evitando desta forma déficits espirais, que causam endividamento congênito, isto é, déficit que obriga a constituição de dívida que, por sua vez, causa o déficit.

O equilíbrio nas contas públicas é de extrema importância para um futuro econômico saudável dentro de uma instituição pública, é a garantia que haverá dinheiro para os próximos anos e para os próximos planejamentos estipulados pelas futuras administrações que irão suceder à atual. O não comprometimento com este princípio desencadeia diversos problemas que em longo prazo podem comprometer a economia de um estado.

2.2.2.2 Princípio da universalidade

Angélico (2011, p. 42) assim fala sobre o princípio da universalidade:

A universalidade possui o seguinte conceito: Em conformidade com o princípio da universalidade, todas as receitas e todas as despesas devem ser incluídas no orçamento. De origem francesa, o princípio tem por objetivo oferecer ao Parlamento um controle seguro sobre as operações financeiras realizadas pelo Poder Executivo.

Segundo Pereira (1999, p. 141), “esse princípio fundamenta o entendimento de que o conjunto de todas as receitas e despesas deve figurar no orçamento público”.

Portanto, a universalidade demonstra a transparência do poder executivo para com o orçamento público, tendo-se a ideia total do orçamento público com as publicações inteiramente completas de suas despesas e receitas. É imprescindível a inclusão de todas as receitas e despesas dentro do orçamento público.

2.2.2.3 Princípio da unidade

A respeito do princípio da unidade, Angélico (2011, p. 41) ensina: “De acordo com o princípio da unidade, o orçamento deve constituir uma só peça, compreendendo as receitas e as despesas do exercício, de modo a demonstrar, pelo confronto das duas somas, se há equilíbrio, saldo ou déficit”.

O orçamento deve ser considerado individualmente, como documento único, reunindo todas as despesas e receitas do Estado no exercício financeiro.

Para o princípio da unidade nota-se que se deve ter uma única política orçamentária dentro do setor público, a fim de que todos os órgãos públicos sigam uma mesma política orçamentária para se manterem ajustados e estruturados em um único método, buscando manter um equilíbrio financeiro dentro da esfera pública.

2.2.2.4 Princípio da anualidade

Piscitelli e Timbó (2012, p. 36) ensinam: “o orçamento deve ser elaborado e autorizado para execução em um período determinado de tempo (geralmente um ano); no caso brasileiro o exercício financeiro coincide com o ano-calendário”.

Entende-se por princípio da anualidade o seguimento da regra de que o orçamento público deve ser apresentado com a finalidade de execução em determinado tempo, geralmente em um ano, pois isso mantém um controle financeiro dentro das contas públicas, fazendo o órgão público concentrar seus gastos no curto prazo.

Este princípio não é coincidente com o ano civil. No caso do Brasil, o orçamento público é guiado pelo ano-calendário.

2.2.2.5 Princípio da exclusividade

Angélico (2011, p. 40) fala sobre o princípio da exclusividade:

A lei orçamentária não conterà matéria estranha à previsão da receita e à fixação de despesa. O objetivo é impedir que seja utilizado um procedimento rápido, em virtude dos prazos fatais a que está sujeito, para se aprovarem, com facilidades, medidas que em tramitação regular talvez não lograssem êxito.

Silva (apud ANGÉLICO, 2011, p. 40) diz:

O princípio da exclusividade é importante pelo seguinte: A regra da exclusividade tem uma grande significação no direito orçamentário brasileiro e sua história entre nós está intimamente ligada às famosas “caudas orçamentárias” da Primeira República. Dando Lugar aos orçamentos “rabilongos”, na pitoresca definição de Rui Barbosa, decorriam essas caudas da inserção na lei de meios, então bipartida em lei da receita e da despesa, de dispositivos inteiramente estranhos à matéria orçamentária. Chegou-se a alterar, por meio de dispositivo incluído na lei orçamentária, o processo da ação de desquite. Uma vasta e desconexa legislação, votada à sombra do orçamento, obrigou mesmo o governo a publicar uma Consolidação das disposições Orçamentárias de Caráter Permanente. O abuso foi eliminado pela reforma constitucional de 1926, por força de regra reproduzida nas futuras constituições brasileiras.

Pode-se afirmar que o princípio da exclusividade afirma que a previsão de receita e despesas deve ser fiel ao plano orçamentário, sem apresentar matéria estranha, assim evitando que se tire partido do processo legislativo à tramitação de projetos que sejam de natureza orçamentária.

No ordenamento jurídico vigente o princípio se acha consagrado no Art. 22 da Lei Federal nº. 4.320, de 17 de março de 1964, a qual enumera, didaticamente, o conteúdo e a forma da Proposta Orçamentária, bem como no Art. 165, § 8º, da Constituição Federal (CF) de 1988.

2.2.2.6 Princípio do orçamento bruto

Piscitelli e Timbó (2012, p. 39) comentam: “O princípio do orçamento bruto pugna pela utilização das rubricas de receitas e despesas pelos seus valores brutos, isto é, sem deduções, sem compensações”. Este princípio, por si só, justifica a contabilização simultânea das transferências como receitas e despesas de um órgão e de outro, mesmo que tais valores apenas “entrem” e “saem”; as eliminações só devem ser feitas no processo de consolidação dos demonstrativos. Do mesmo modo, o princípio respalda a exigência de estimativa das renúncias de receitas, o que permite determinar o montante “potencial” da arrecadação.

Afirma-se então que o princípio do orçamento bruto é o que diz que devem conter no orçamento os valores brutos das receitas e despesas, sem deduções, de modo que deduções e

compensações serão apenas contabilizados no momento da consolidação das demonstrações contábeis.

2.2.2.7 Princípio da clareza

Kohama (2012, p. 48) cita:

O orçamento deve ser expresso de forma clara, ordenada e completa. Embora diga respeito ao caráter formal, tem grande importância para tornar o orçamento um instrumento eficiente de governo e administração. O poder de comunicação do documento terá influência em sua melhor e mais ampla utilização e sua difusão será tanto mais abrangente quanto maior for a clareza que refletir.

O orçamento público é um documento que necessita de clareza, organização e entendimento. Sempre deverá ser o mais claro e completo possível.

2.2.3 Leis orçamentárias

Na atualidade, as finanças públicas no Brasil são regulamentadas pela CF de 1988 e pela Lei nº 4.320, de março de 1964, que é considerada a lei primordial da Contabilidade Governamental.

O Art. 1º da Lei nº 4.320/1964 preconiza: “Esta lei estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o disposto no Art. 5º, inciso XV, letra b, da Constituição Federal” (BRASIL, 1964).

Esta lei discorre sobre a valorização do profissional contábil e foi instituída com o intuito da valorização da contabilidade pública que viria a ser tornar cada vez mais importante e relevante, assim criando regras para surgir a padronização e a fiscalização dos balanços orçamentários elaborados pelos setores públicos.

A CF de 1988 define o processo orçamentário e estabelece os instrumentos de planejamento governamental em seu artigo 165: Lei do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei do Orçamento Anual.

2.2.3.1 Lei do Plano Plurianual

O primeiro parágrafo do Art. 165 da CF preconiza: “a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1988).

Para Kohama (2012), este dispositivo da lei se aplica primeiramente ao Governo Federal, assim não sendo obrigatório que governos dos estados, distrito federal e municípios se incluam nele, exceto se incluírem determinada regra em suas constituições e leis orgânicas.

Para Silva L. (2009, p. 36), “planejamento estratégico compreende as diretrizes e interações que relacionam o presente ao futuro da organização e que vão tornando harmônicas as medidas adotadas em direção a uma situação idealizada”.

A função desta lei diz respeito a definir metas e objetivos que sejam alcançadas em prazos que ultrapassem o planejamento do orçamento anual.

A respeito do prazo e vigência da lei de plano plurianual, o inciso I do parágrafo 2º do Art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) dispõe:

O projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro, devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (BRASIL, 1988).

Frente a isso a lei do plano plurianual tem o intuito de fazer com que o planejamento da obtenção de recursos e de sua aplicação sempre se mantenham coordenados por mais de um período, sua elaboração afeta na reflexão sobre o futuro e comportamento a longo prazo que possam influenciar nos processos de tomada de decisão.

2.2.3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias

O segundo parágrafo do Art. 165 da CF cita:

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988).

Além do disposto na CF, a Lei Complementar n.º 101/2000, em seu quarto artigo, prevê que a Lei de Diretrizes Orçamentárias:

I - disporá também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;
- e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (BRASIL, 2000).

Cruz et al. (2006, p. 35) diz:

As metas fiscais relativas à despesas deverão estar coerentes com as metas de receitas, observando as previsões da LRF sobre despesas com pessoal, despesas obrigatórias de caráter continuado, despesas com juros e os resultados nominal e primário esperados para o período.

De acordo com o segundo parágrafo do quarto artigo da LRF, o Anexo previsto no primeiro parágrafo conterá:

- I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
- II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas 31 nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;
- III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;
- IV - avaliação da situação financeira e atuarial:
 - a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;
 - b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;
- V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (BRASIL, 2000).

Os itens componentes vistos são exigências da LRF, onde visam à publicidade das informações sobre a gestão de recursos públicos, assim gerando informações públicas para que os usuários possam avaliá-las.

O terceiro parágrafo do quarto artigo da LRF dispõe: “§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem” (BRASIL, 2000).

Portanto, conclui-se que possam existir mudanças e imprevistos que possam afetar o andamento de projetos da gestão pública, assim para que caso venham a ocorrer possam ser minimizados.

2.2.3.3 Lei Orçamentária Anual

Dispõe o quinto parágrafo do Art. 165 da CF que a Lei Orçamentária compreenderá:

- I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (BRASIL, 1988).

A LRF contribui ainda com a Lei Orçamentária Anual (LOA) de modo que por meio do seu 5º parágrafo mostra que a mesma deve estar alinhada com a Lei de Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias:

- I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º ;
- II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;
- III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:
 - b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos (BRASIL, 2000).

Silva L. (2009, p. 26) diz: “o orçamento está intimamente ligado ao desenvolvimento dos princípios democráticos, à idéia da soberania popular e, por conseguinte, ao triunfo dos sistemas representativos do Governo”.

Portanto, conclui-se que diante da Lei Orçamentária Anual é aprovado o orçamento dentro do período de um ano, assim sendo estimadas as receitas e fixando as despesas dentro deste período, devendo sempre obedecer as orientações estimadas na LDO.

Diante destas leis constata-se que o orçamento público se mostra como um instrumento indispensável na moderna gestão pública, a fim de satisfazer a vontade coletiva, observando a aplicação de receitas obtidas no planejamento, e execução das despesas, assim visando manter o equilíbrio e a saúde dos cofres públicos.

2.2.4 Planejamento orçamentário/Ciclo orçamentário

Segundo Araújo e Arruda (2009, p. 74), “o ciclo orçamentário se caracteriza por ser “o período em que se materializa a ação estatal, que tem como origem a idealização das ações até a efetiva aferição dos benefícios concretizados”.

O ciclo orçamentário pode ser definido como uma série de passos, que se repetem em períodos prefixados, segundo os quais os orçamentos sucessivos são preparados, votados, executados, os resultados avaliados e as contas aprovadas. Constitui, portanto, a articulação de um conjunto de processos, dotados de características próprias, que se sucedem ao longo do tempo e se realimentam a cada novo ciclo (SANCHES, 1993, p. 55).

Ciclo orçamentário pode então ser definido como o processo em que o estado cumpre etapas, para dar andamento no que foi proposto em seu respectivo orçamento.

O ciclo orçamentário não se confunde com o exercício financeiro. Este, na realidade, é o período durante o qual se executa o orçamento, correspondendo, portanto, a uma das fases do ciclo orçamentário. O ciclo orçamentário é um período muito maior, iniciando com o processo de elaboração do orçamento, passando pela execução e encerramento com o controle. Uma condição para que possamos compreender o orçamento como um instrumento de planejamento das ações a serem executadas é entender como este deverá se processar, ou seja, quais as fases formais que deverão ocorrer. Cabe salientar que o ciclo orçamentário é de vital importância para uma melhor aplicabilidade das normas e exigências impostas na LRF (ÁVILA, 2012, p. 105).

São quatro as etapas definidas para o ciclo orçamentário, sendo elas: elaboração, estudo e aprovação, execução e avaliação.

2.2.4.1 Elaboração

É a fase inicial do processo orçamentário, desenvolvendo-se por boa parte do ano para no exercício seguinte ser executada.

Para Kohama (2012, p. 44), a fase de elaboração “compreende a fixação de objetivos concretos para o período considerado, bem como o cálculo dos recursos humanos, materiais e financeiros, necessários à sua materialização e concretização”.

A proposta orçamentária elaborada é composta, conforme o artigo 22 da Lei n.º 4.320/1964:

I - Mensagem, que conterá: exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, documentada com demonstração da dívida fundada e flutuante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis; exposição e justificação da política econômica-financeira do

Governo; justificação da receita e despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital;

II - Projeto de Lei de Orçamento;

III - Tabelas explicativas, das quais, além das estimativas de receita e despesa, constarão, em colunas distintas e para fins de comparação:

a) A receita arrecadada nos três últimos exercícios anteriores àquele em que se elaborou a proposta;

b) A receita prevista para o exercício em que se elabora a proposta;

c) A receita prevista para o exercício a que se refere a proposta;

d) A despesa realizada no exercício imediatamente anterior;

e) A despesa fixada para o exercício em que se elabora a proposta; e

f) A despesa prevista para o exercício a que se refere a proposta.

IV - Especificação dos programas especiais de trabalho custeados por dotações globais, em termos de metas visadas, decompostas em estimativa do custo das obras a realizar e dos serviços a prestar, acompanhadas de justificação econômica, financeira, social e administrativa (BRASIL, 1964).

A Lei n.º 4.320/1964, em seus artigos 27 a 31, traz algumas regras para a elaboração da proposta orçamentária anual.

Conforme Art. 27, “As propostas parciais de orçamento guardarão estrita conformidade com a política econômica financeira, o programa anual de trabalho do Governo e, quando fixado, o limite global máximo para o orçamento de cada unidade administrativa” (BRASIL, 1964).

De acordo com o artigo 30 da Lei n.º 4.320/1964, “as propostas orçamentárias parciais serão revistas e coordenadas na proposta geral, considerando-se a receita estimada e as novas circunstâncias” (BRASIL, 1964).

A elaboração da proposta orçamentária é de competência do Poder Executivo, que ao concluir a elaboração deve enviá-la para o poder Legislativo com prazos estabelecidos conforme legislação de cada setor do governo.

2.2.4.2 Estudo e aprovação

Estudo e aprovação é a segunda fase do ciclo orçamentário, quando são discutidos e aprovados os temas propostos no projeto orçamentário pelo Poder Legislativo, para em seguida serem encaminhados novamente para o Poder Executivo.

Nesta fase “deverá ser desenvolvida sob os auspícios do Legislativo, que deverá discutir, por meio de comissões especialmente criadas para este objetivo, os temas na proposta abordados com o objetivo de aprová-los e encaminhar novamente ao Executivo” (ÁVILA, 2012, p. 106).

Segundo Neves et al. (2015, p. 1249), na fase de estudo e apreciação haverá a “apreciação e votação dos projetos de leis orçamentárias pelo Poder Legislativo”.

As emendas ao projeto da lei orçamentária ou aos projetos que o modifiquem, conforme o parágrafo 3º do artigo 166 da CF de 1988, somente podem ser aprovadas caso:

- I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
- II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:
 - a) dotações para pessoal e seus encargos;
 - b) serviço da dívida;
 - c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou
- III - sejam relacionadas:
 - a) com a correção de erros ou omissões; ou
 - b) com os dispositivos do texto do projeto de lei (BRASIL, 1988).

A Lei n.º 4.320/1964 estabelece em seu Art. 32: “se não receber a proposta orçamentária no prazo fixado nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios, o Poder Legislativo considerará como proposta a Lei de Orçamento vigente” (BRASIL, 1964).

Após aprovado o projeto da lei orçamentária o mesmo é devolvido para o chefe do Poder Executivo para ser publicada no Diário Oficial, para assim ir para a fase de execução.

2.2.4.3 Execução

Segundo Ávila C. (2012), essa fase destaca-se por ser o período em que a proposta, já convertida em lei, deve ser colocada em prática com a finalidade de realizar os objetivos e metas estabelecidos.

A execução do orçamento com a arrecadação de receitas e realização de despesas, obedecendo a uma programação financeira e a um cronograma de desembolso fixado, por decreto, pelo Poder Executivo em até 30 dias após a publicação do orçamento (NEVES et al., 2015, p. 1249).

Execução é a terceira fase do ciclo orçamentário quando, depois de aprovado e já convertido em lei, é colocado em prática a realização dos objetivos estabelecidos.

Logo após a promulgação da Lei de Orçamento, mas antes de iniciar a execução, o Poder Executivo deverá aprovar as cotas trimestrais de despesa, estipulando a programação orçamentária conforme os artigos 47 a 50 da Lei n.º 4.320/1964.

O Art. 47 preconiza: “Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar” (BRASIL, 1964).

O Art. 48 da Lei n.º 4.320/1964 dispõe:

Art. 48 - A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos:

- a) assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho;
- b) manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria (BRASIL, 1964).

Deste modo, essa fase deverá ser baseada na programação, visando alcançar a máxima eficiência possível dentro do exercício financeiro.

2.2.4.4 Controle

Para Neves et al. (2015, p. 1249), “a última fase desse ciclo seria a fase de controle, sendo esta “a fase de avaliação interna e exame das 16 contas pelos órgãos competentes, especialmente: Poder executivo, Tribunal de contas e Controle Interno”.

Conforme a lei 4320/64, o controle é parte do ciclo orçamentário. O art. 59 da lei diz que o Poder Legislativo, com o auxílio das cortes de Contas (Tribunal de Contas), juntamente com o controle interno de cada Poder e o Ministério Público, fica responsável por fiscalizar e julgar se a aplicação dos recursos ocorreu conforme a LRF e outras espécies normativas vinculadas à gestão dos recursos públicos (BRASIL, 1964).

Apesar de ser a quarta e última etapa do ciclo orçamentário, o controle pode ocorrer durante a fase de execução do ciclo, buscando e podendo prevenir erros e desvios que possam ocorrer.

2.3 DESPESAS/GASTOS PÚBLICOS

Despesa pública é composta de “todos os desembolsos efetuados pelo Estado no atendimento dos serviços e encargos assumidos no interesse geral da comunidade, nos termos da Constituição, das leis, ou em decorrência de contratos ou outros instrumentos” (SILVA L., 2009, p. 240).

A despesa pública nada mais é do que gastos em que o estado terá que utilizar dinheiro dos cofres públicos para ser pago. Independente de qual seja o gasto, uma vez que atinja os cofres públicos este é considerado despesa pública, seja na manutenção de infraestrutura de um município, no pagamento dos servidores públicos, na compra de materiais de higiene para escolas públicas ou ainda à restituição ou pagamento de importâncias recebidas a título de cauções, depósitos, consignações, entre outros gastos. Esses

gastos tendo relação com o uso de dinheiro dos cofres públicos é considerada uma despesa pública.

A despesa pública é definida como o conjunto de dispêndios do estado ou de outra pessoa de Direito Público para o funcionamento dos serviços públicos e encargos assumidos no interesse geral da comunidade. Nesse sentido, a despesa, como parte do orçamento, compreende as autorizações para gastos com as várias atribuições e funções governamentais. Em outras palavras, as despesas públicas correspondem à distribuição e ao emprego das receitas para o custeio de diferentes setores da Administração e para os investimentos (LIMA; CASTRO, 2000).

2.3.1 Natureza econômica das despesas públicas

Conforme a Lei 4.320/64 (BRASIL, 1964), é delimitada a natureza econômica da despesa pública em:

- a) despesas correntes: despesas com pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida e outras despesas correntes;
- b) despesas de capital: investimentos, inversões financeiras, e amortizações da dívida.

Para Silva V. (2013), despesa corrente é aquela cujo propósito não contribui para a formação ou compra de um bem de capital, dividindo-se em despesa de custeio e transferências.

Para Carvalho (2010, p. 339), “a categoria de despesas de capital ainda se classifica como despesas que contribuem diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital”.

Segundo Lima e Castro (2000), despesa pública corresponde à distribuição e ao emprego das receitas arrecadadas para utilização em diversas áreas da administração pública, para manutenção ou também para investimentos necessários para a sociedade.

Conforme Brasil (2000), Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101, em seu artigo 1º:

Art. 42 – É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Segundo Kohama (2012), a despesa pública é classificada em dois grupos:

- a) despesa orçamentária classifica-se como a despesa que está vinculada ao orçamento e que não pode ser realizada sem um crédito orçamentário já estabelecido
- b) despesa extra-orçamentária classifica-se como uma despesa que não depende de autorização legislativa para ser executada, ou seja, pode ser executada por meio de receitas extra-orçamentárias.

Portanto, entende-se que a natureza econômica das despesas públicas é o que delimita de qual maneira a despesa é classificada dentro da contabilidade pública, assim obedecendo regras definidas para o uso das receitas.

2.3.2 Estágios das despesas públicas

Segundo Silva L. (2009), a despesa orçamentária é o conjunto de créditos ou autorizações estabelecidas pela Lei de Orçamento, a sua realização se dá por meio da administração de crédito, que é a realização da despesa pública junto a execução de seus estágios.

Para Mota (2006), o início da execução da despesa orçamentária só pode ser realizado quando o limite de gastos para cada unidade orçamentária for definido.

Na contabilidade pública existem estágios para o controle das despesas públicas para ser mantido o controle das receitas versus despesas, tudo é definido previamente e mediante autorização do secretário responsável pela utilização de tais recursos públicos.

Presentes na Lei nº 4.320/64, os estágios da despesa pública são classificados em três grupos: nota de empenho, liquidação e pagamento.

2.3.2.1 Nota de empenho

Segundo o Art. 58 da Lei 4.320/64, “empenho da despesa é ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição” (BRASIL, 1964).

O valor de empenho autorizado pelos órgãos competentes não poderá ultrapassar os créditos fixados no orçamento, sua restrição assegura que o pagamento seja efetuado mantendo o equilíbrio orçamentário (KOHAMA, 2012).

A nota de empenho é conhecida como o primeiro estágio da despesa pública e representa uma parte do crédito orçamentário comprometido com uma pessoa física ou jurídica. Para o pagamento de uma despesa específica, a emissão da nota de empenho conta com alguns elementos obrigatórios: unidade orçamentária, data de emissão, classificação da despesa e seu nível, saldo orçamentário anterior e posterior emissão da nota de empenho e os valores e ordenador da despesa.

Se o valor empenhado não for pago por diversas razões, o procedimento que deve ser realizado é a anulação do empenho, essa anulação pode ser total ou parcial. Quando a anulação for referente a uma despesa já paga, pede-se a restituição do valor a ser anulado e após deverá ser emitida a Nota de Anulação de Empenho (BEZERRA FILHO, 2005).

Portanto, a nota de empenho é o principal instrumento para a realização de uma despesa pública, é ela que direciona e aponta de onde saíam os recursos, se existem recursos, para onde irão, quem autorizou a sua utilização e para o que serão utilizados.

2.3.2.2 Liquidação

Conforme Art. 63 lei 4.320/64 a liquidação da despesa “consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”. Tem por fim apurar, segundo § 1º “a origem e o objeto do que se deve pagar; a importância exata a pagar; a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação” (BRASIL, 1964).

O estágio de liquidação é a fase em que se confirma se o bem ou serviço foram entregues, nessa fase são utilizados documentos comprobatórios. Por base, os documentos requeridos são: o contrato ou equivalente, a nota de empenho e os comprovantes de entrega ou prestação de serviço, conforme o Art. 63 § 2º lei 4.320/64 (BRASIL, 1964).

Conforme Andrade N. (2007, p. 94), a fase de liquidação não é somente conferir direito de recebimento ao fornecedor, é necessário conferir a documentação completa que deu origem a essa despesa, sendo estas: “autorização, licitação, contrato ou acordo respectivo, nota de empenho com o histórico completo da despesa, dotação orçamentária, medição dos serviços ou materiais, comprovantes de entrega do material ou da prestação de serviço”.

O processo de liquidação se dá quando se comprova que o serviço foi prestado ou que o material foi entregue por meio de documentos comprobatórios. Nessa fase se verifica a documentação necessária para dar andamento na liquidação e pagamento da nota de empenho, podendo esta ser total ou parcial. Caso seja pago um valor abaixo do valor total da nota de

empenho esta fica na situação parcial, ainda existindo saldo a ser utilizado nessa mesma nota de empenho.

2.3.2.3 Pagamento

Segundo Nascimento (2006), o pagamento é o último estágio da despesa pública, acontece quando o credor recebe do ente público o valor contratado, ou seja, não existe obrigação da entidade pública perante o credor a partir desse momento.

O pagamento da despesa deverá ser realizado após a comprovação da devida liquidação, pela tesouraria ou pagadoria, por estabelecimentos competentes ou em casos excepcionais por meio de adiantamento ao credor (KOHAMA, 2012).

Nesta fase é quitado o valor contratado perante o ente público e o fornecedor, ou seja, quando é liquidado o valor contratado, sendo antes autorizado pelo Secretário da Fazenda da respectiva esfera pública. O art. 64 da lei 4.320/64 refere que a ordem de pagamento “é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga” (BRASIL, 1964). O pagamento encerra o ciclo da execução orçamentária.

2.4 FUNCIONALISMO PÚBLICO

No Brasil o serviço público teve sua origem em 1808, com a instalação da Real Família Portuguesa que, diante da necessidade de promoção do desenvolvimento da então colônia, dentro dos parâmetros da diplomacia real, percebe a importância do trabalho administrativo. Após a proclamação da República, o funcionalismo tornou-se mais forte, colaborando direta e indiretamente com a administração, executando ações que movimentaram e impulsionaram os serviços básicos e essenciais de que necessitam os cidadãos em suas relações sociais com o Estado, no entanto, não existiam regulamentação nem legislação específica ou mesmo denominação alguma para os servidores do da República brasileira (NEGREIROS, 2014).

O funcionalismo público sempre foi de grande importância para o desenvolvimento da sociedade, nele existem cargos distribuídos para ocupar funções de extrema importância para o funcionamento da máquina pública em todos os setores. Hoje em dia existem muitos questionamentos quanto ao funcionalismo público, mas não se pode esquecer que ele é como uma peça que faz a máquina funcionar, neste caso a máquina pública. Por outro lado, existem

muitas questões a serem discutidas sobre a forma como é conduzida nos dias de hoje a política para os funcionários/servidores públicos.

Só a partir da promulgação da Constituição de 88, com a ideia de justiça centrada na isonomia de oportunidades para todos, através do Art. 37, parágrafos I e II, estabeleceu-se o concurso público que, consigo, trouxe mais qualidade ao serviço público.

Art. 37 – A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e também, ao seguinte:

I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei;

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. (BRASIL, 1988).

O artigo supramencionado não trata apenas do ingresso no serviço público, ele é o esteio, a fundação basilar para nortear o servidor e elencam os princípios inerentes à administração pública, cuja função é dar unidade e coerência ao Direito Administrativo, controlando as atividades administrativas de todos os entes que integram a federação brasileira (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Dos princípios da legalidade e da supremacia do interesse público sobre o particular nascem os demais princípios. Os parágrafos do Art. 37 normatizam o serviço público.

III – o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período;

IV – durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira;

V – os cargos em comissão e as funções de confiança serão exercidos, preferencialmente, por servidores ocupantes de cargo de carreira técnica ou profissional, nos casos e condições previstos em lei;

VI – é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;

VII – o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei complementar;

VIII – a lei reservará percentual de cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão;

IX – a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

X – a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data;

XI – a lei fixará o limite máximo e a relação de valores entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, observados, como limites máximos e no âmbito dos respectivos poderes, os valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, por membros do Congresso Nacional, Ministros de Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal e seus correspondentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, e, nos Municípios, os valores percebidos como remuneração, em espécie pelo Prefeito;

- XII – os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo;
- XIII – é vedada a vinculação ou equiparação de vencimentos, para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público, ressalvado o disposto no inciso anterior e no art. 39, § 1º;
- XIV – os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados, para fins de concessão de acréscimos ulteriores, sob o mesmo título ou idêntico fundamento;
- XV – os vencimentos dos servidores públicos, civis e militares, são irredutíveis e a remuneração observará o que dispõem os arts. 37, XI, XII, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I (BRASIL, 1988).

O funcionalismo público é guiado por uma série de premissas e regras a fim de manter a qualidade do serviço público, estas oferecem estabilidade ao servidor que cumprilas.

2.4.1 Organização jurídica da administração pública

Segundo Salles (2010), Regime jurídico da administração é o conjunto de regras que o ordenamento jurídico confere ao Poder Público, incluindo-se direitos e obrigações, para que através delas ele possa alcançar o interesse primário do Estado, qual seja o bem comum ou o interesse da coletividade.

A expressão regime jurídico da Administração Pública se caracteriza na utilização dos regimes de direito público e direito privado, estes submetidos à administração pública.

Maria Sylvia Zanella di Pietro (2014, p. 61) diz:

A expressão regime jurídico administrativo é reservada tão somente para abranger o conjunto de traços, de conotações, que tipificam o Direito Administrativo, colocando a Administração Pública numa posição privilegiada, vertical, na relação jurídico-administrativa. Basicamente, pode-se dizer que o regime administrativo resume-se a duas palavras apenas: prerrogativas e sujeições.

A supremacia do interesse público sobre o particular mostra que o interesse do estado deve prevalecer em relação ao interesse do particular. Deste modo, é o estado que busca a garantia do interesse coletivo, podendo intervir ou restringir direitos individuais para a garantia do interesse coletivo sempre que houver necessidade.

Então, dito interesse, o público – e esta já é uma primeira conclusão –, só se justifica na medida em que se constitui em veículo de realização dos interesses das partes que o integram no presente e das que o integrarão no futuro. Logo, é destes que, em última instância, promanam os interesses chamados públicos. Donde o interesse público deve ser conceituado como o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem (MELLO, 1994, p. 60-61).

Existem diversos institutos do direito administrativo que são consequências deste princípio. Podem-se citar exemplos como: Poder de Polícia; Intervenção do Estado; Desapropriação de propriedade; Atos judiciais de tributação; entre outros.

O que não se discute é que o princípio do interesse público está na base de todas as funções exercidas pelo estado que tem o dever de seguir em seus atos a realização do interesse público, pois os seus atos são pautados pela motivação e legalidade. O que fica claro é que a principal função do estado é que ele é o garantidor da justiça e do bem-estar social.

2.4.2 Os princípios da administração pública

“Princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subsequentes. Princípios, neste sentido, são os alicerces da ciência.” (CRETELLA JUNIOR, 1998, p. 7).

Princípios tratam-se de normas básicas para a formação de uma ciência, estudo, para constituição de algo. Aqui serão elencados os princípios da Administração Pública.

Segundo a CF de 1988 existem alguns princípios que se submetem a Administração Pública direta e indireta, são eles: princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade administrativa, da publicidade e da eficiência (Art. 37, *caput*, com redação dada pela emenda Constitucional nº 19, de 4-6-98).

2.4.2.1 Legalidade

A legalidade, como princípio de administração (Art. 37, *caput*) se caracteriza pelo fundamento do Estado Democrático de Direito, visa combater as ilegalidades e arbitrariedades cometidas pelo Estado. Esse princípio constituiu a garantia de respeito aos direitos individuais de cada cidadão, por esse motivo a administração pública só poderá fazer o que a lei permite (BRASIL, 1988).

A afirmação de Di Pietro (2014, p. 65) diz: “Em decorrência disso, a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, ela depende de lei”.

2.4.2.2 Impessoalidade

A impessoalidade restará como o princípio que impõe a Administração Pública o dever de respeitar o direito de igualdade dos Administrados e de não se valer da máquina pública para lograr proveito pessoal ou de outrem; o dever de proceder com objetividade na escolha dos meios necessários para a satisfação do bem comum; o dever de imparcialidade do administrador quando da prática de atos e decisões que afetem interesses privados perante a Administração, e, inclusive, na decisão sobre o conteúdo dos interesses públicos em concreto; o dever de neutralidade do administrador, que deve caracterizar a postura institucional da Administração e determinar aos agentes públicos o dever de não deixar que suas convicções políticas, partidárias ou ideológicas interfiram no desempenho de sua atividade funcional; e, ainda, na sua exteriorização, o dever de transparência (ÁVILA A., 2004, p. 210).

Atuar com impessoalidade significa não agir com a finalidade de beneficiar ou lesar determinadas pessoas ou instituições, devendo tratar igualmente a todos, onde o norteador sempre será o interesse público, ele que deve nortear o comportante da administração pública.

2.4.2.3 Moralidade administrativa

Pelo princípio da moralidade administrativa, não bastará ao administrador o cumprimento da estrita legalidade, ele deverá respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui pressuposto de validade de todo ato administrativo praticado (MORAES, 2005, p. 296).

A moralidade administrativa consiste em assegurar que o administrador público deve atuar em acordo com os princípios éticos de lealdade, boa fé, não corrupção. Em suma, se deve agir com ética e moral perante os seus atos administrativos, não bastando somente cumprir o que esta em estrita legalidade.

2.4.2.4 Publicidade

Entende-se por princípio da publicidade que a sociedade tem o direito de conhecer todas as ações e atos exercidos e praticados na administração pública, através de publicações periódicas, como prestações de contas, demonstrações financeiras, entre outras.

Art. 37. § 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (BRASIL, 1988).

Segundo Neto et al. (2007), os entes públicos devem obedecer ao princípio da publicidade e prestar contas ao Poder Legislativo e à sociedade. A consequência da não

prestação de contas abrange multas e resposta à ação civil de improbidade administrativa. Tal aspecto é ressaltado pelo artigo 5º, inciso XXXIII, da CF/88: “Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (BRASIL, 1988).

Ainda segundo Neto (2007), as exceções à obrigação de publicidade estão colocadas no inciso LX do Art. 5º da CF/88, nos seguintes termos: “a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem” (BRASIL, 1988). Nesse caso, outros interesses públicos poderiam estar concretamente ofendidos. Segundo Justen Filho (2002, p. 69 apud PLATT et al., 2007, p. 79), “o sigilo não deve ser imposto de modo arbitrário, mas deve ser cumpridamente justificado. O princípio da publicidade poderá ser afastado, mas nos estritos limites da necessidade”.

2.4.2.5 Eficiência

Para Di Pietro (2005), o princípio constitucional em questão é dirigido a toda a Administração Pública, possuindo duas interpretações. A primeira está intrinsecamente ligada ao modo de atuação do agente público. Já a segunda interpretação, está relacionada diretamente com a maneira estrutural, organizacional e disciplinar da Administração Pública, também com a finalidade de alcançar os melhores resultados na gestão pública, para que o bem comum seja alcançado da forma adequada.

O princípio da eficiência se caracteriza por estar ligado a atuação do servidor público frente à sociedade e a forma de trabalho, garantindo que seja feito um bom trabalho pelo mesmo no seu âmbito de atuação frente à administração pública. Também existe a interpretação de princípio da eficiência a maneira que é organizada e estruturada a administração pública, prezando sempre que sejam alcançados os melhores resultados frente ao que lhe é exigido, para que o bem comum seja cumprido e alcançado da melhor forma.

Portanto, os princípios da administração pública são os norteadores para que se tenha um serviço público justo e de qualidade, tanto para o agente público e para a máquina pública quanto para o cidadão e para a sociedade. Os princípios da administração são os norteadores para que o bem comum da sociedade sejam alcançados da forma justa e adequada.

Para Meirelles (2004), estes princípios se constituem mutuamente e não se excluem no conjunto de interpretação do ordenamento jurídico. Possuem função programática, fornece diretrizes situadas no ápice do sistema a serem seguidas por todos aplicadores do direito.

3 METODOLOGIA

Para Oliveira (2011), metodologia literalmente refere-se ao estudo sistemático e lógico dos métodos empregados nas ciências, seus fundamentos, sua validade e sua relação com as teorias científicas. Embora procedimentos variem de uma área da ciência para outra, diferenciadas por seus distintos objetos de estudo, consegue-se determinar alguns elementos que diferenciam o método científico de outros métodos (filosófico e algoritmo – matemático etc.). Ao relatar os seus resultados, o cientista deve também contar como chegou a eles, qual caminho seguiu para alcançá-los. Trata-se, pois, da apresentação do que se chama de método científico.

Para Demo (2009), a metodologia é uma forma de aumentar o conhecimento sobre as possibilidades do processo da pesquisa científica.

3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA

A natureza da pesquisa irá se caracterizar em quantitativa, se baseando em dados numéricos de um determinado grupo social.

Richradson (1999, p. 80) comenta sobre a abordagem quantitativa:

Caracteriza-se pelo emprego de quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento delas por meio de técnicas estatísticas, desde as mais simples como percentual, média, desvio-padrão, às mais complexas, como coeficiente de correlação, análise de regressão, etc.

A pesquisa gerará uma análise comparativa pelos dados obtidos e serão instrumentos de análise os dados contábeis do estado do RS, assim como o número de funcionários públicos do estado no período de 2010 a 2020, e a reforma da previdência.

Segundo Selltiz et al. (1965 apud OLIVEIRA, 2011), enquadram-se na categoria dos estudos exploratórios todos aqueles que buscam descobrir idéias e intuições, na tentativa de adquirir maior familiaridade com o fenômeno pesquisado. Nem sempre há a necessidade de formulação de hipóteses nesses estudos. Eles possibilitam aumentar o conhecimento do pesquisador sobre os fatos, permitindo a formulação mais precisa de problemas, criar novas hipóteses e realizar novas pesquisas mais estruturadas. Nesta situação, o planejamento da pesquisa necessita ser flexível o bastante para permitir a análise dos vários aspectos relacionados com o fenômeno.

Portanto, a pesquisa se caracteriza por ser de nível exploratório, por possuir a finalidade de obter mais informações e orientar os objetivos, métodos e hipóteses, como também podendo dar um novo enfoque ao tema.

Zikmund (2000) afirma que os estudos exploratórios, geralmente, são úteis para diagnosticar situações, explorar alternativas e descobrir novas ideias.

As estratégias de pesquisa empregadas serão o estudo de caso, pesquisa bibliográfica e pesquisa documental.

Gil (1999, p. 73) afirma: “O estudo de caso é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir conhecimentos amplos e detalhados do mesmo”.

Yin (2002, p. 21) complementa sobre o estudo de caso:

Permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos eventos da vida real – tais como ciclos de vida individuais, processos organizacionais, administrativos, mudanças ocorridas em regiões urbanas, relações internacionais e a maturação de alguns setores.

Yin (2001, p. 33) diz também: “Um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”.

O método de pesquisa se dará através de consultas e pesquisas nos documentos contábeis do RS, publicados no portal da transparência do estado, assim como demais informações disponibilizadas nos arquivos *online* do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (TCE/RS) assim se caracterizando também como estratégia de pesquisa bibliográfica e documental.

Segundo Lakatos e Marconi (2001, p. 183) assim definem pesquisa bibliográfica:

Abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema estudado, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, materiais cartográficos, etc. A sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto.

A pesquisa documental é utilizada em pesquisas puramente teóricas e naquelas em que o delineamento principal é o estudo de caso, pois aquelas com esse tipo de delineamento exigem, em boa parte dos casos, a coleta de documentos para análise (MARCONI; LAKATOS, 1996 apud OLIVEIRA, 2011).

Para Gil (2009), a diferença entre a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental está na natureza das fontes. A pesquisa bibliográfica utiliza contribuições de diversos autores

sobre o tema, enquanto a documental utiliza materiais que ainda não receberam um tratamento analítico, assim podendo ser reelaborado durante e de acordo com os objetos da pesquisa. Portanto, a presente pesquisa visa aprofundar-se nos documentos contábeis publicados pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul e Portal da Transparência do RS, a fim de analisar e comparar o aumento de gastos com o funcionalismo público num determinado período (2010 a 2020), assim como apontar o que levou a este aumento, e também analisar a reforma da previdência e o impacto dela no Estado do Rio Grande do Sul.

3.2 PARTICIPANTES DO ESTUDO (ESTUDO QUALITATIVO) E/OU POPULAÇÃO E AMOSTRA (ESTUDO QUANTITATIVO)

Diehl (2004) apresenta um esboço a cerca desta estratégia:

a) a pesquisa quantitativa pelo uso da quantificação, tanto na coleta quanto no tratamento das informações, utilizando-se técnicas estatísticas, objetivando resultados que evitem possíveis distorções de análise e interpretação, possibilitando uma maior margem de segurança.

O participante do estudo desta pesquisa será o estado do Rio Grande do Sul, sendo que a população e amostra desta pesquisa são compostas por todos os funcionários públicos estaduais ativos e inativos do RS. Segundo o *site* do governo do estado, hoje o número de funcionários públicos estaduais ativos é de 132.861. Já os funcionários públicos estaduais inativos ficam na casa dos 163.728.

Para a pesquisa apresentar um nível de confiança de até 95%, utiliza-se uma tabela que estabelece o número de componentes que deve ter a amostra, de acordo com tamanho da população e o erro amostral. O Quadro 1 apresenta a tabela determinante do tamanho da amostra apresentada pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) com o tamanho da amostra para o nível de confiança atingir os 95%.

Quadro 1 – Tabela determinante do tamanho da amostra

(continua)

Tamanho da amostra para nível de confiança de 95%						
Erro Amostral +/- 3%	Erro Amostral +/- 5%			Erro Amostral +/- 10%		
Tamanho da população	Split 50/50	Split 80/20	Split 50/50	Split 80/20	Split 50/50	Split 80/20

(conclusão)

Tamanho da população	Split 50/50	Split 80/20	Split 50/50	Split 80/20	Split 50/50	Split 80/20
100	92	87	80	71	49	38
250	203	183	152	124	70	49
500	341	289	217	165	81	55
750	441	358	254	185	85	57
1.000	516	406	278	198	88	58
2.500	748	537	333	224	93	60
5.000	880	601	357	234	94	61
10.000	964	639	370	240	95	61
25.000	1.023	665	378	243	96	61
50.000	1.045	674	381	245	96	61
100.000	1.056	678	383	245	96	61
1.000.000	1.066	682	384	246	96	61
100.000.000	1.067	683	384	246	96	61

Fonte: adaptado de Sebrae (2003).

Frente a isso será feita uma pesquisa quantitativa com os funcionários públicos estaduais do RS a fim de verificar o grau de elevação dos salários públicos e o aumento no número de servidores públicos estaduais entre o período de 2010 a 2020, bem como serão analisados os servidores públicos estaduais inativos para verificar dentro do período a participação que eles representam nas contas públicas do estado.

3.3 PROCESSO DE COLETA DE DADOS

Segundo Gil (1996), o processo de coleta de dados refere-se a um estudo de caso baseado em diversas fontes de evidências.

Ainda referente ao processo de coleta de dados Lakatos e Marconi (2001) enfatizam que as técnicas de coletas de dados são um conjunto de regras e/ou processos utilizados por uma ciência, o que corresponde a parte prática da coleta de dados.

Para a presente pesquisa foi utilizado o processo de observação e de dados secundários para o processo de coleta de dados. Sobre observação, Cervo e Bervian (2002, p. 27) assim se manifestam:

Observar é aplicar atentamente os sentidos físicos a um amplo objeto, para dele adquirir um conhecimento claro e preciso”. Para esses autores, a observação é vital para o estudo da realidade e de suas leis. Sem ela, o estudo seria reduzido a “[...] à simples conjectura e simples adivinhação.

Na observação não-participante, o observador entra em contato com o grupo, a comunidade ou a realidade estudada, porém, não se envolve, nem se integra a ela; permanece de fora. O observador presencia o fato, mas não participa dele (MARCONI; LAKATOS, 1996).

O processo de observação utilizado nesta pesquisa caracteriza-se pelo processo de observação não-participante, em que o pesquisador apenas entra em contato com o determinado grupo estudado, mas não pertence ao mesmo. Neste os servidores públicos do estado do Rio Grande do Sul serão observados e analisados para a presente pesquisa.

A coleta de dados se dará através de consultas e pesquisas nos documentos contábeis do RS publicados no portal da transparência do estado, assim como demais informações disponibilizadas nos arquivos *online* do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (TCE/RS), assim se caracterizando também como um processo de coleta de dados secundários, utilizando pesquisas documentais e bibliográficas.

3.4 PROCESSO DE ANÁLISE DE DADOS

A análise tem como objetivo organizar e resumir os dados de tal forma que possibilitem o fornecimento de respostas ao problema proposto para investigação (GIL, 1999, p. 168).

Frente a isso o processo utilizado na análise dos dados coletados se dará por meio de estatísticas frente à pesquisa quantitativa, pois foram coletados dados numéricos referentes ao funcionalismo público no RS, onde será gerada uma comparação numérica deles durante o período proposto na pesquisa.

Na análise quantitativa, segundo Oppenheim (apud ROESCH, 1996, p. 142):

Podem-se calcular médias, computar percentagens, examinar os dados para verificar se possuem significância estatística, podem-se calcular correlações, ou tentar várias formas de análise multivariada, como a regressão múltipla ou a análise fatorial.

Estas análises permitem “extrair sentido dos dados”, ou seja, testar hipóteses, comparar os resultados para vários subgrupos, e assim por diante.

“A análise de dados é o processo de formação de sentido além dos dados, e esta formação se dá consolidando, limitando e interpretando o que as pessoas disseram e o que o pesquisador viu e leu, isto é, o processo de formação de significado” (TEIXEIRA, 2011, p. 191).

4 DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA E RESULTADOS

Neste capítulo será contextualizado o estado do Rio Grande do Sul, objeto de análise sobre os gastos e despesas com todos os servidores públicos estaduais. Será também desenvolvido e apresentado o sistema de pesquisa, os dados coletados, locais onde foram coletados os dados e o resultado final da pesquisa para a contextualização final e conclusão do presente trabalho.

4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

O RS está localizado no extremo sul do país e da região Sul, apresentando uma área total de 281.731,445 Km². Conforme dados das estimativas da população do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população total do RS, em 2020 era de 11.422.973 habitantes. O estado ocupa o sexto lugar entre os mais populosos do Brasil, superado por São Paulo (SP), Minas Gerais (MG), Rio de Janeiro (RJ), Bahia (BA) e Paraná (PR). Em 2020, o valor nominal do PIB do RS foi de R\$ 473,419 bilhões (IBGE, 2020).

O PIB per capita foi de R\$ 41.449,67, representando uma queda real de 7,4% em relação a 2019. Assim, nos aspectos socioeconômicos, o RS registrou, ao lado de SP, a terceira menor taxa de analfabetismo no Brasil, atrás de Santa Catarina (SC) e RJ (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (FEE), 2014). Gaúchos e paulistas têm 2,6% da população de 15 anos ou mais que não são capazes de ler e escrever nem ao menos um bilhete simples.

Paralelo a isso, quanto aos óbitos em menores de um ano, o boletim identifica com dados preliminares que a taxa em 2020 atingiu o menor valor da história do RS, com 8,61 óbitos para cada 1.000 nascidos vivos, superando, portanto, a meta pactuada de 9,75 óbitos/1000 nascidos vivos para o ano.

De forma semelhante, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), medida geral usada para classificar o grau de desenvolvimento econômico e a qualidade de vida, é utilizado no Brasil para apurar o desenvolvimento de cidades, estados e regiões. Nesse aspecto, segundo o Atlas Socioeconômico (2013), o RS evoluiu, de 1991 a 2010, de 0,542 – baixo desenvolvimento – para 0,746 – alto desenvolvimento –, de acordo com as faixas do IDHM. Sendo assim, o estado apresenta um quadro de indicadores sociais relevantes em relação aos demais estados brasileiros.

Por outro lado, vem expondo fragilidades em relação as suas finanças. Não raro, toma-se conhecimento por meio da mídia, a situação financeira do RS, o seu endividamento, bem como os impactos no seu desenvolvimento. Ao mesmo tempo, a fim de evitar um colapso nas contas públicas na falta de recursos, governantes não só investem abaixo do necessário, como também chegam a parcelar o salário do funcionalismo executivo estadual.

A Figura 1 apresenta um comparativo entre as receitas e despesas do estado do RS durante os anos de 2008 e 2021.

Figura 1 – Comparativo entre receita e despesa do Rio Grande do Sul



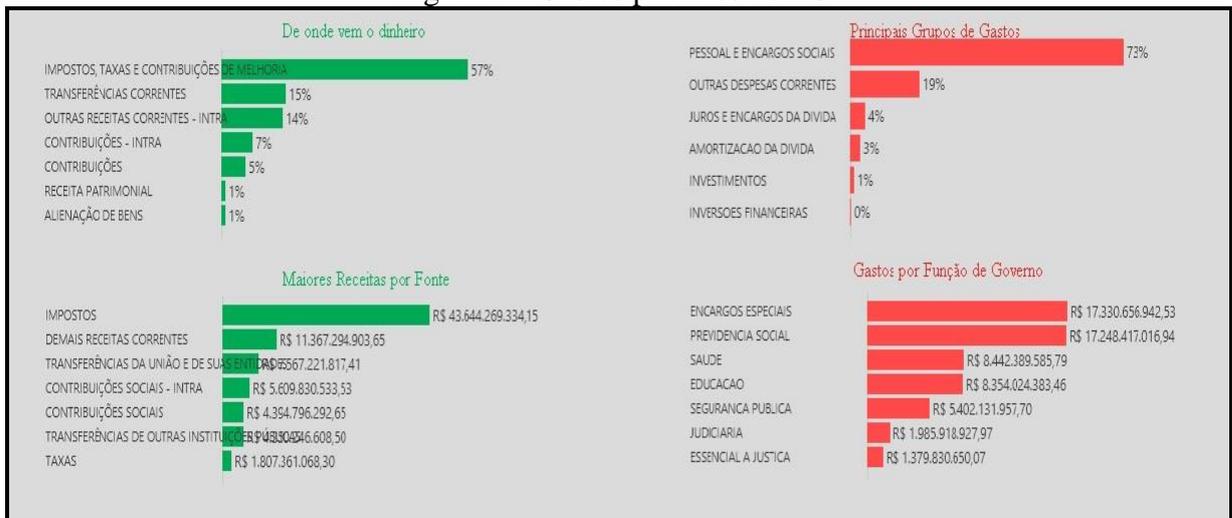
Fonte: Rio Grande do Sul (2021, não paginado).

Como apresentado na Figura 1, durante os anos de 2008, 2009 e 2010 o estado ainda conseguia equilibrar as contas públicas, deixando as receitas e despesas quase que “empatadas” frente a pouca diferença entre os seus resultados, mas partir de 2011 vem acumulando, ano a ano, um resultado negativo frente às contas públicas, sendo 2016 o único ano fechado no azul dentro deste período, os demais anos todos fechados com mais despesas do que receitas (lembrando que 2021 ainda não foi fechado contabilmente). Vale ressaltar o ano de 2015 como sendo o ano com maior diferença entre o comparativo de receita x despesa no RS, com arrecadação de 50.213 bilhões e gastos de 54.975 bilhões, um resultado de quase 5 bilhões negativos.

4.1.1 Comparativo entre arrecadação e gastos no RS no ano de 2020

A Figura 2 apresenta um comparativo do último ano contábil (fechado) do governo do estado do RS, identificando os principais grupos de gastos públicos e os maiores gastos por função. Também apresenta a origem do dinheiro público e suas principais fontes de receita no ano de 2020.

Figura 2 – Gastos públicos do RS



Fonte: Rio Grande do Sul (2021, não paginado).

Como se pode analisar na Figura 2, a principal fonte de receita do estado do RS no ano de 2020 são os impostos com um percentual de 57% da arrecadação do total no ano.

No grupo de gastos, se apresenta como o principal grupo de gastos públicos o grupo de gastos com pessoal e encargos sociais, estes representando a porcentagem de 73% dos gastos totais no ano de 2020. Vale ressaltar que a lei de responsabilidade fiscal prevê o limite máximo de orçamento para gastos com pessoal de estados e municípios na porcentagem de 60% da receita corrente líquida, portanto, o estado do RS no ano de 2020 ultrapassou este limite previsto em lei.

Já nos gastos por função são os encargos especiais do governo como a maior fonte de gastos públicos no ano de 2020, acompanhado logo em seguida pelos gastos com a previdência social. O RS, no ano de 2020, gastou um total de R\$ 17.330.656.942,33 em encargos especiais, em seguida o gasto com a previdência social o foi de R\$ 17.248.417.016,94. Estas duas principais fontes de gastos por função do governo aparecem lado a lado quase com os mesmos valores gastos no ano de 2020, enquanto em terceiro, quarto e quinto lugar aparecem os gastos com saúde num total de R\$ 8.442.389.585,79, educação com um total de R\$ 8.354.024.383,46 e segurança pública, com um gasto total de R\$ 5.402.131.957,70.

Como analisado na Figura 1, o gasto com saúde e educação foi quase a metade comparado ao gasto com encargos especiais e com a previdência social no ano de 2020 no Estado do RS.

4.2 RESULTADOS DAS ANÁLISES

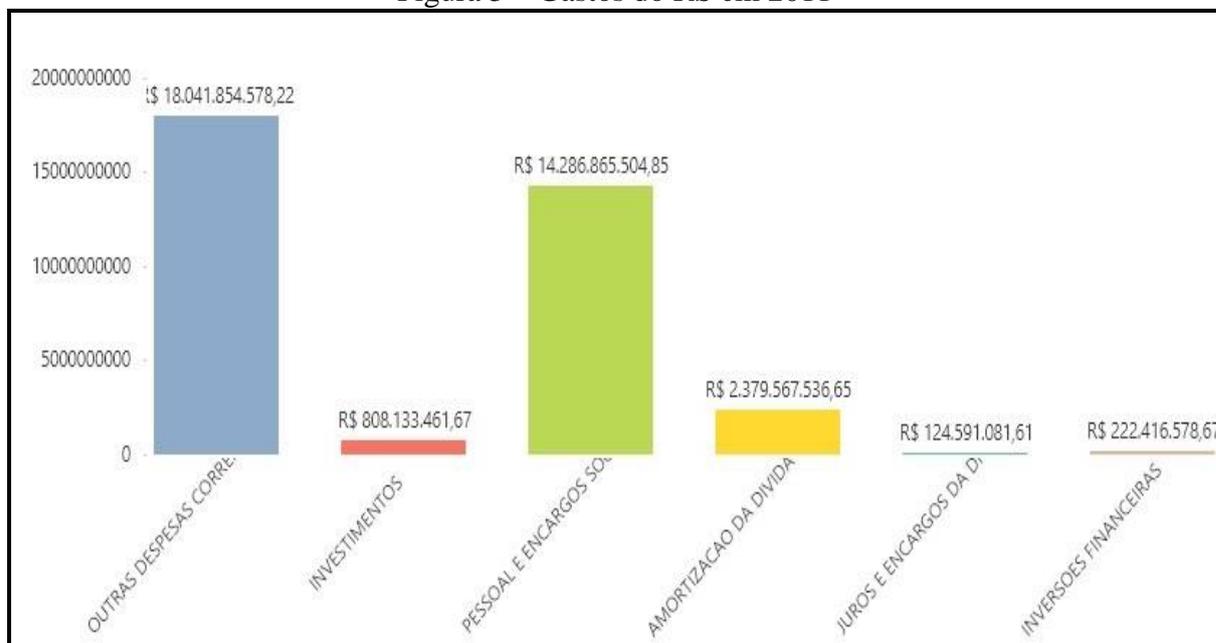
Nesta seção são apresentadas figuras com gráficos, com as respectivas análises, fazendo-se um comparativo entre as despesas com o funcionalismo público do estado ano a ano. Também é feito o comparativo entre o crescimento no número de servidores públicos estaduais, bem como são apresentados dados referentes aos servidores estaduais inativos e sobre a reforma da previdência e o impacto dela no estado. A análise é realizada dentro de um período limitado, 2011 a 2020, com base nos demonstrativos divulgados pelo Portal da Transparência do Estado, *site* do Tesouro do Estado, da Secretaria da Fazenda do Estado e do Tribunal de Contas do Estado.

4.2.1 Comparativo entre as despesas com o funcionalismo público

O comparativo entre as despesas com o funcionalismo público refere-se a gastos com pessoal e encargos sociais do RS no período de 2011 a 2020.

A Figura 3 apresenta os gastos anuais do governo do RS referente ao ano de 2011, separados por grupos.

Figura 3 – Gastos do RS em 2011



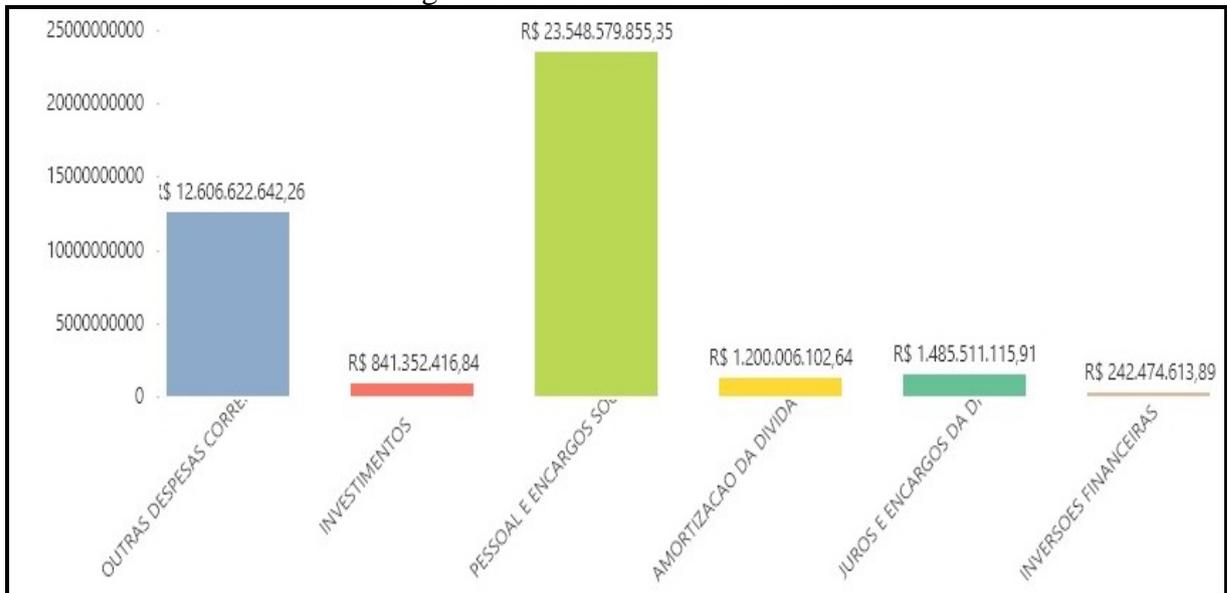
Fonte: Rio Grande do Sul (2021, não paginado).

Como apresentado na Figura 3, no ano de 2011 o RS apresentou um gasto com pessoal e encargos sociais no valor de R\$ 14.286.865.504,85 representando 39,84% do valor

total de gastos do governo estadual, dentro do percentual da Lei de Responsabilidade Fiscal que estipula que até 60% das despesas estaduais sejam gastas com pagamento de pessoal e encargos. Nota-se que no ano de 2011 a principal fonte de gastos públicos do RS era com o grupo de outras despesas correntes, o gasto com o funcionalismo público ainda não estava atribuído como o principal gasto público.

A Figura 4 apresenta os gastos anuais do governo do estado do RS referente ao ano de 2012, separado por grupos.

Figura 4 – Gastos do RS em 2012



Fonte: Rio Grande do Sul (2021, não paginado).

No ano de 2012, como apresentado na Figura 4, o RS obteve um gasto com pessoal e encargos sociais no valor de R\$ 23.548.579.855,35 representando 58,98% do total de gastos do ano de 2012. Neste mesmo ano, o RS ainda mantinha o controle sobre o gasto com pessoal, não ultrapassando o limite de porcentagem com gastos com pessoal que prevê a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A principal fonte de gastos do RS em 2012 já vinha a ser o gasto com o funcionalismo público, representando 58,98% da RCL enquanto o gasto com outras despesas correntes caíria para segundo lugar no grupo de gastos, representando o percentual de 31,58%.

A Figura 5 apresenta os gastos anuais do governo do estado do RS referente ao ano de 2013, separado por grupos.

Figura 5 – Gastos do RS em 2013

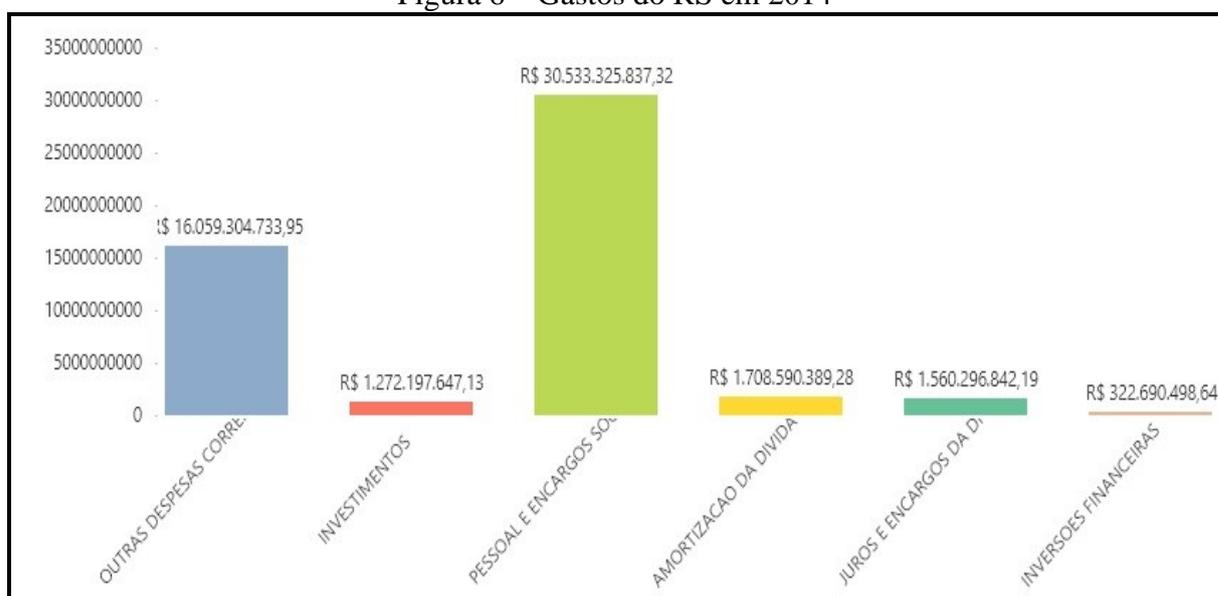


Fonte: Rio Grande do Sul (2021, não paginado).

Como apresentado na Figura 5, no ano de 2013 o estado do RS teve um gasto com pessoal e encargos sociais no valor de R\$ 26.909.548.320,14, representando 59,17% do valor total do ano de 2013, estando dentro do percentual estipulado pela Lei de Responsabilidade Fiscal que estipula que até 60% das despesas estaduais sejam gastas com pagamento de pessoal e encargos.

A Figura 6 apresenta os gastos anuais do governo do estado do RS referente ao ano de 2014, separado por grupos.

Figura 6 – Gastos do RS em 2014



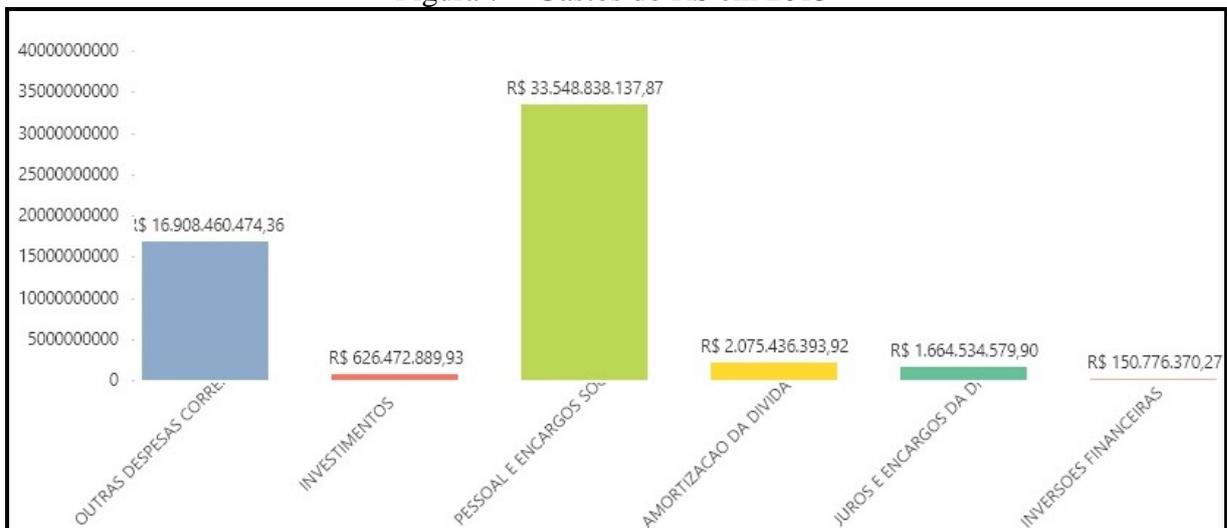
Fonte: Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul (2021, não paginado).

No ano de 2014, o RS mantinha suas contas e despesas com gasto com pessoal ainda dentro do percentual estipulado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, mas já muito perto dos 60%, com um gasto estipulado em R\$ 30.533.325.837,32, representando 59,34% do total para o ano de 2014.

Fazendo-se um comparativo entre as figuras 3 e 6, percebe-se que existe um disparo no valor gasto anualmente no pagamento do funcionalismo público no estado do RS. Como mostra a Figura 3, em 2011 o RS tinha um gasto anual com pessoal e encargos sociais no valor de R\$ 14.286.865.504,85. Analisando a Figura 6, em 2014 o RS estava com um gasto anual referente ao funcionalismo público no valor de R\$ 30.533.325.837,32, ou seja, entre o ano de 2011 e 2014 o gasto com funcionalismo público praticamente dobrou, em questão de 3 anos o valor com pagamento de servidores públicos estaduais passou de 14 bilhões para 30 bilhões.

A Figura 7 apresenta os gastos anuais do governo do RS referente ao ano de 2015, separado por grupos.

Figura 7 – Gastos do RS em 2015



Fonte: Rio Grande do Sul (2021, não paginado).

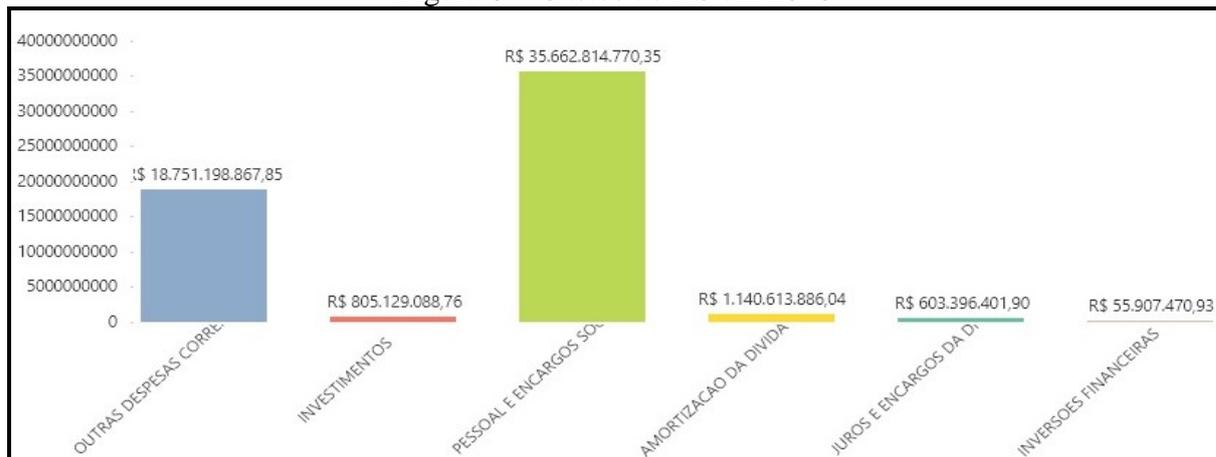
No ano de 2015 o RS atinge o percentual de 61,03% de gastos com pessoal, este sendo o maior percentual de gastos com funcionalismo público desde 2010. Conforme a Lei orçamentária anual e a Lei de Responsabilidade Fiscal, no ano de 2015 o RS ultrapassou o percentual proposto em lei sobre os gastos com pessoal.

A lei federal prevê vedações ao executivo neste momento, como por exemplo, proibição de concessão de vantagem e reajustes. Em um período de oito meses, numa situação mais extrema, prevê redução de pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e

funções de confiança, exoneração de servidores não estáveis, além de bloqueio de transferências voluntárias e contratação de operações de crédito (ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal).

A Figura 8 apresenta os gastos anuais do governo do RS referente ao ano de 2016, separado por grupos.

Figura 8 – Gastos do RS em 2016

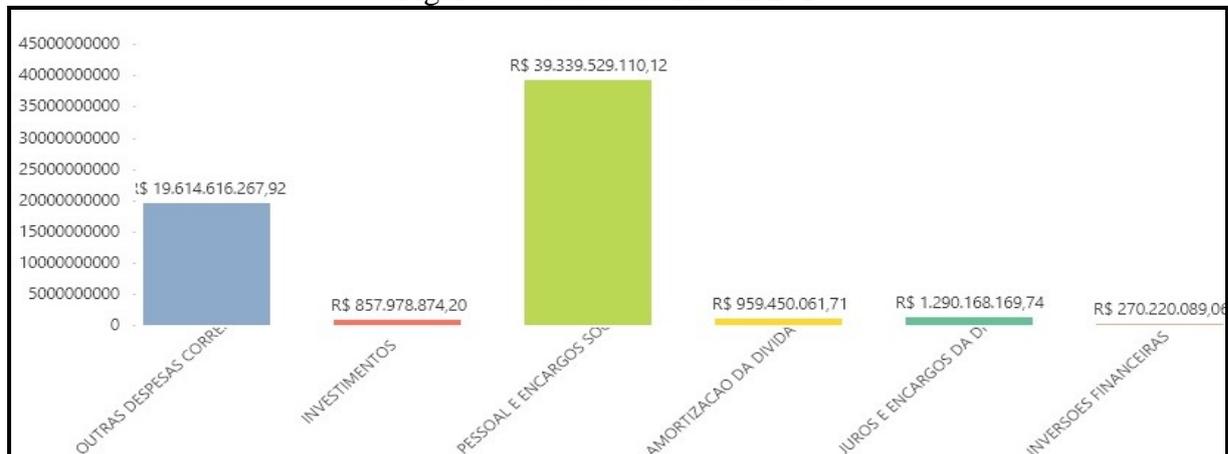


Fonte: Rio Grande do Sul (2021, não paginado).

Em 2016, o RS atinge o valor de R\$ 35.662.814.770,35 com gastos com pessoal e encargos sociais, atingindo o percentual de 62,55% da RCL de gastos com pessoal. A partir deste ano, o estado vem acumulando uma dívida com a União seguido de um aumento significativo das contas públicas, não conseguindo obedecer suas obrigações fiscais perante a União.

A Figura 9 apresenta os gastos anuais do governo do estado do RS referente ao ano de 2017, separado por grupos.

Figura 9 – Gastos do RS em 2017

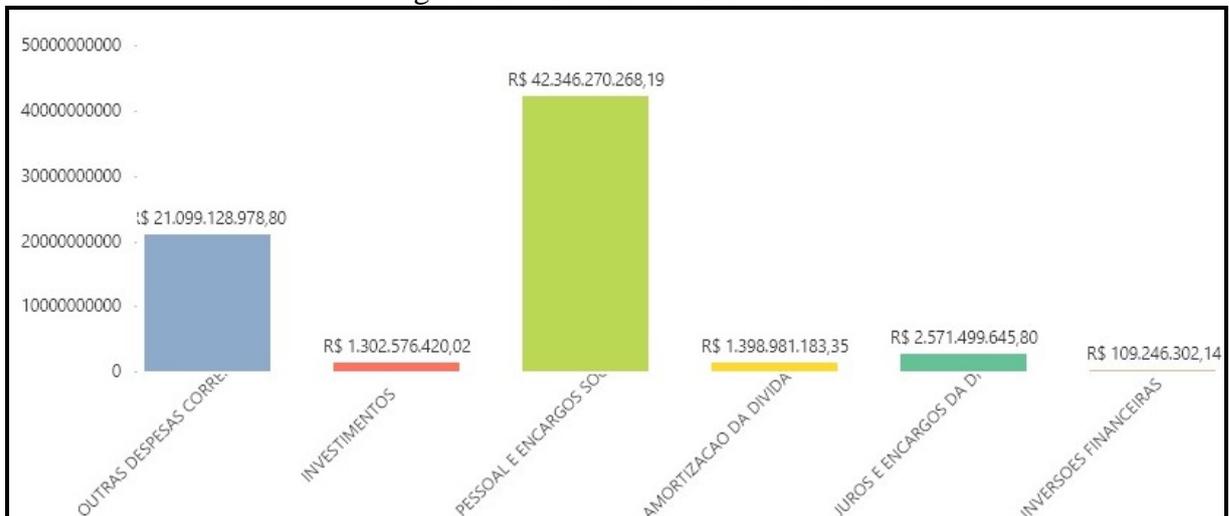


Fonte: Rio Grande do Sul (2021, não paginado).

Em 2017, o RS continua em desequilíbrio nas contas públicas e, como nos 3 anos anteriores, a principal causa continua sendo grandes gastos com o funcionalismo público e encargos sociais. Neste mesmo ano, o RS atingiu a marca de R\$ 39.339.529.110,12 de gastos com pessoal, atingindo o percentual de 63,11%, sendo o maior valor gasto com despesas com pessoal desde o ano de 2010, acarretando em diversas vedações conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal em que o teto máximo de gasto com pessoal da RCL não pode ultrapassar os 60% nas 3 esferas. Vale ressaltar que no ano de 2017 o valor gasto com outras despesas correntes foi o maior em 7 anos, atingindo o patamar de 31,47% da RCL.

A Figura 10 apresenta os gastos anuais do Governo do estado do RS referente ao ano de 2018, separado por grupos.

Figura 10 – Gastos do RS em 2018

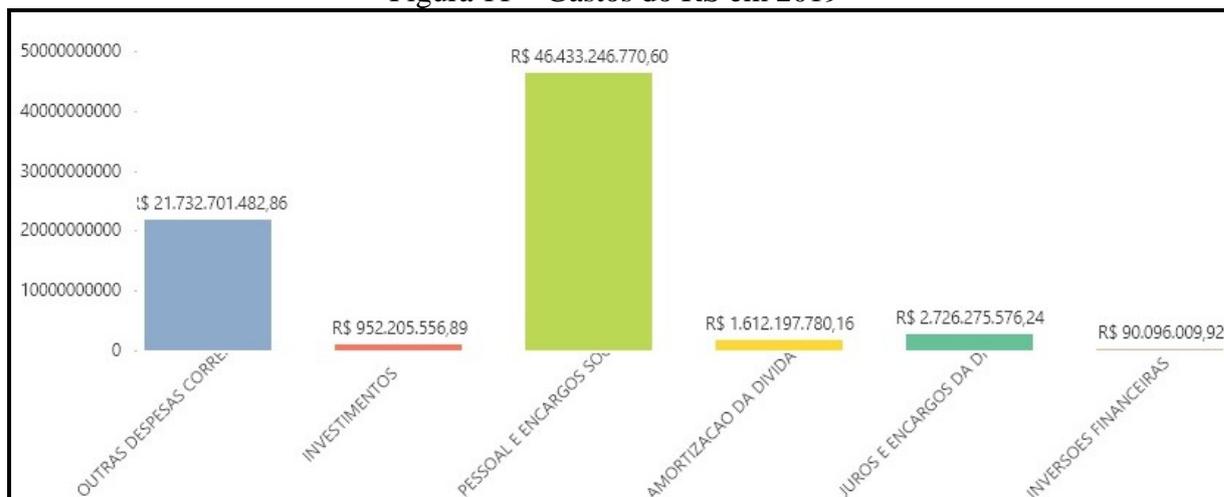


Fonte: Rio Grande do Sul (2021, não paginado).

Na Figura 10 apresentam-se os valores referentes ao ano de 2018. Em 2018 o RS teve mais um aumento no valor anual desembolsado para o pagamento de pessoal e encargos sociais. O valor gasto no ano de 2017 foi de R\$ 39.339.529.110,12 e no ano de 2018 foi de R\$ 42.346.268,19, assim tendo um aumento de quase 3 bilhões em comparação ao ano anterior. No entanto, a porcentagem total anual referente à RCL com gasto com pessoal ficou em 61,53% havendo uma diminuição em relação ao ano anterior que foi de 63,11%. Isso se dá em função do também aumento do gasto com outras despesas correntes ultrapassando o valor dos 21 bilhões de reais, no ano de 2017 este gasto foi de R\$ 19.614.616.267,92 já em 2018 o gasto foi de R\$ 21.099.128.978,80.

A Figura 11 apresenta os gastos anuais do governo do estado do RS referente ao ano de 2019, separado por grupos.

Figura 11 – Gastos do RS em 2019



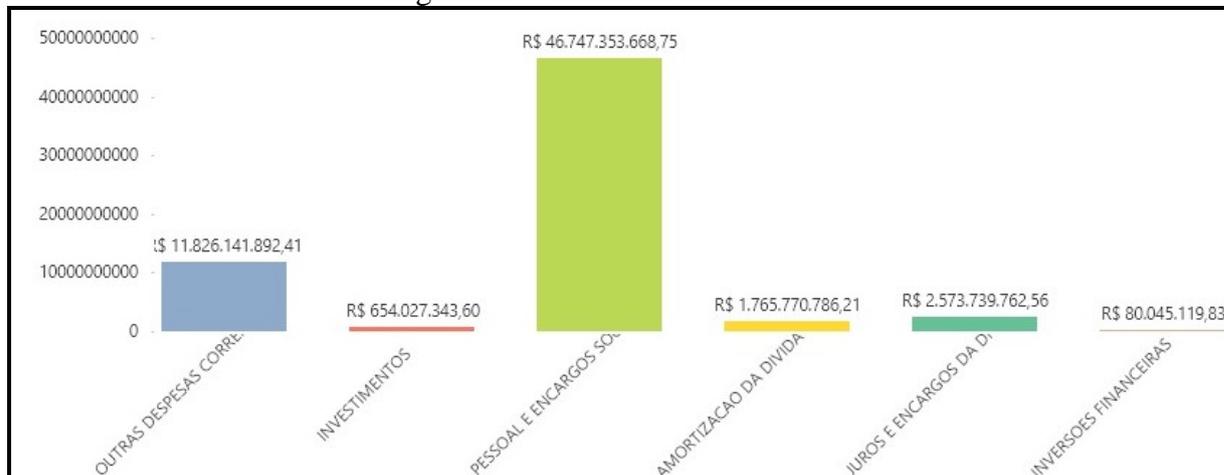
Fonte: Rio Grande do Sul (2021, não paginado).

Em 2019, o RS apresenta o maior valor desde 2011 em gastos com pessoal e encargos sociais, com o valor chegando à marca de R\$ 46.433.246.770,60 e porcentagem de 63,13% da RCL desembolsada para o pagamento de funcionalismo público e encargos sociais, aumentando a sua dívida com a união e mais um ano ficando acima do teto de gastos com pessoal proposto na lei de responsabilidade fiscal que é de 60%.

Em um comparativo entre os anos de 2011 e 2019, o RS tem um aumento no pagamento do funcionalismo público de aproximadamente 32 bilhões em todas as esferas, em 8 anos o estado praticamente triplicou o valor gasto com o funcionalismo público, passando a ser o segundo estado do Brasil com mais gastos com pessoal, ficando atrás somente do RJ.

A Figura 12 apresenta os gastos anuais do governo do RS referente ao ano de 2020, separado por grupos.

Figura 12 – Gastos do RS em 2020



Fonte: Rio Grande do Sul (2021, não paginado).

No ano de 2020, o RS consegue estabilizar seus gastos com pessoal mantendo o valor gasto em 46 bilhões, mais precisamente R\$ 46.747.353.668,75, quase empatado com o valor do ano anterior que atingiu R\$ 46.433.246.770,60. Porém, a porcentagem de gastos com pessoal da RCL ficou em 73,45%.

Vale ressaltar que o ano de 2020 teve uma diminuição significativa em investimentos como apresentado na Figura 10 e uma diminuição de metade do valor em comparação ao ano anterior em gastos com outras despesas correntes. Em 2019, o valor gasto em outras despesas correntes era de 21 bilhões, caindo para 11 bilhões em 2020. Por conta disso, o percentual foi elevado no gasto com pessoal e encargos sociais, atingindo a marca de 73,45%.

4.2.2 Análise do crescimento do número de servidores inativos do RS no período de 2010 a 2020

O número de servidores inativos do RS vem crescendo anualmente e isso representa uma parcela do valor gasto no governo estadual com pagamentos de servidores públicos.

Nesta seção apresenta-se o crescimento no número de servidores inativos durante o período dos anos de 2010 a 2020 no estado do Rio Grande do Sul, bem como alguns dos valores gastos com o pagamento da folha de inativos, os planos de carreira e medidas tomadas para o controle do gasto com inativos do poder estadual.

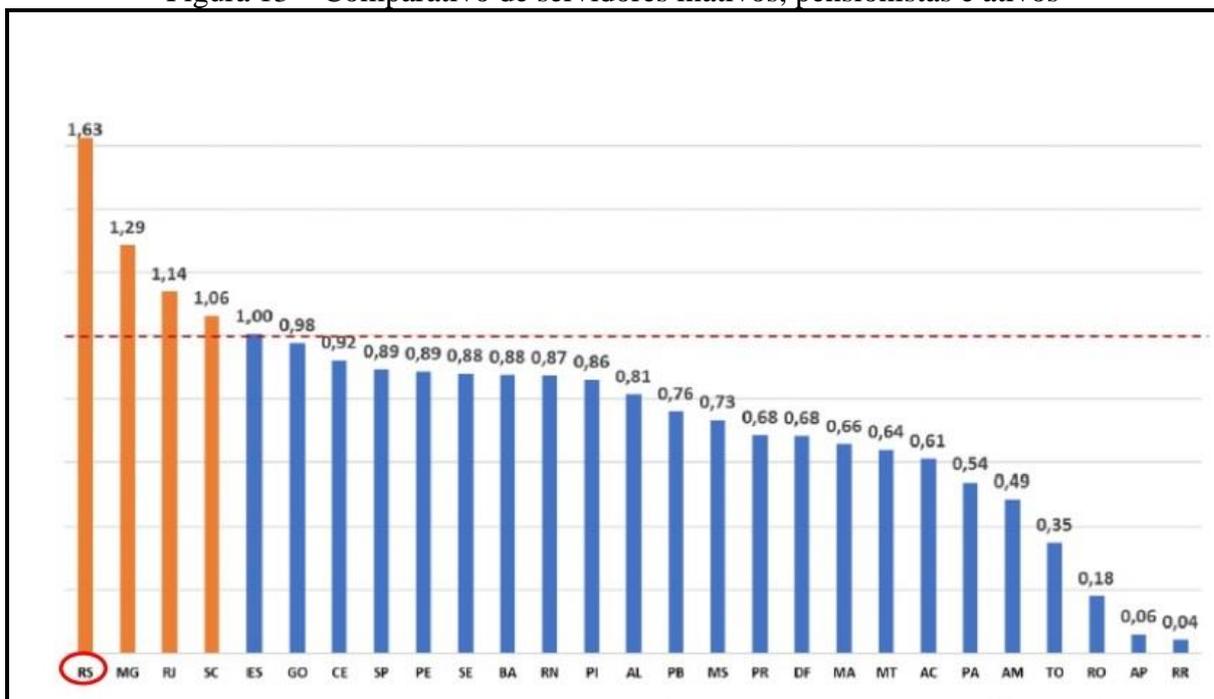
Em 2018, o RS possuía aproximadamente 342 mil vínculos, totalizando todos os poderes, sendo estes:

- a) ativos: 132.861 vínculos;
- b) inativos: 163.728 vínculos;
- c) pensionistas: 44.958 vínculos.

O número de inativos e pensionistas representava uma parcela de 68% do total gasto com pessoal pelo governo estadual, mais da metade da porcentagem gasta com servidores ativos. Até o ano de 2017, o RS possuía o maior número de aposentados e pensionistas por servidor ativo.

A Figura 13 apresenta um comparativo do número de inativos e pensionistas por servidor ativo em todos os estados do Brasil, sendo o RS o primeiro da lista.

Figura 13 – Comparativo de servidores inativos, pensionistas e ativos

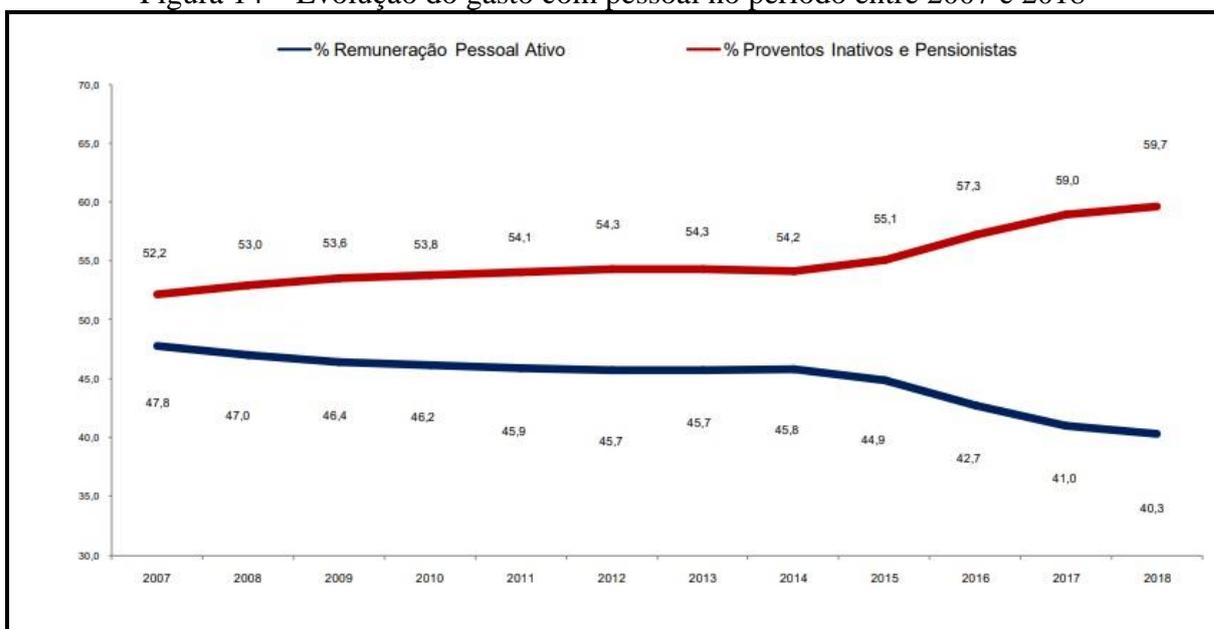


Fonte: Secretaria da Previdência (2017) apud Rio Grande do Sul (2021, não paginado).

Como apresentado na Figura 13, o RS é o maior estado do Brasil no comparativo do número de inativos e pensionistas por servidor ativo, ultrapassando o número de 1 servidor inativo ou pensionista, seguido pelos estados de MG, RJ e SC, também ultrapassando o número de 1 servidor inativo ou pensionista por servidor ativo.

A Figura 14 apresenta a evolução do gasto com pessoal no Estado do RS

Figura 14 – Evolução do gasto com pessoal no período entre 2007 e 2018



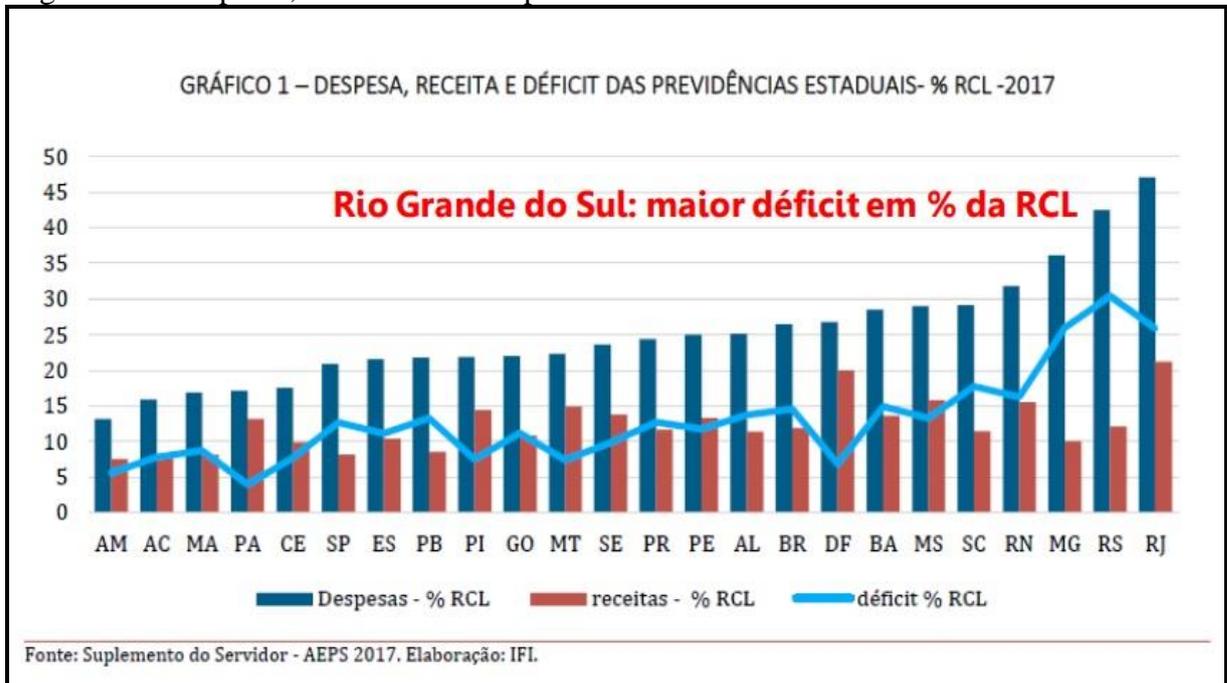
Fonte: Secretaria da Previdência (2017) apud Rio Grande do Sul (2021, não paginado).

Na Figura 14 é apresentada a evolução do gasto com pessoal, comparando ativos x inativos e pensionistas.

Em uma análise da Figura 14 é apresentada entre 2007 a 2018 a porcentagem do gasto da folha de pagamento dos servidores estaduais ativos x inativos e pensionistas. Como se pode notar, desde 2007 existe um aumento de servidores inativos no estado e uma diminuição dos servidores ativos.

No ano de 2018, a folha de pagamento de servidores do RS atingiu o valor de 10,5 bilhões com servidores ativos. Já com os servidores inativos e pensionistas a folha chegou à marca de 15,6 bilhões de reais gastos, o que representa o percentual de 59,7% do pagamento de servidores inativos e 40,3% sendo de pagamento de servidores ativos.

Figura 15 – Despesas, receitas e déficit previdenciário no ano de 2017 nos estados brasileiros



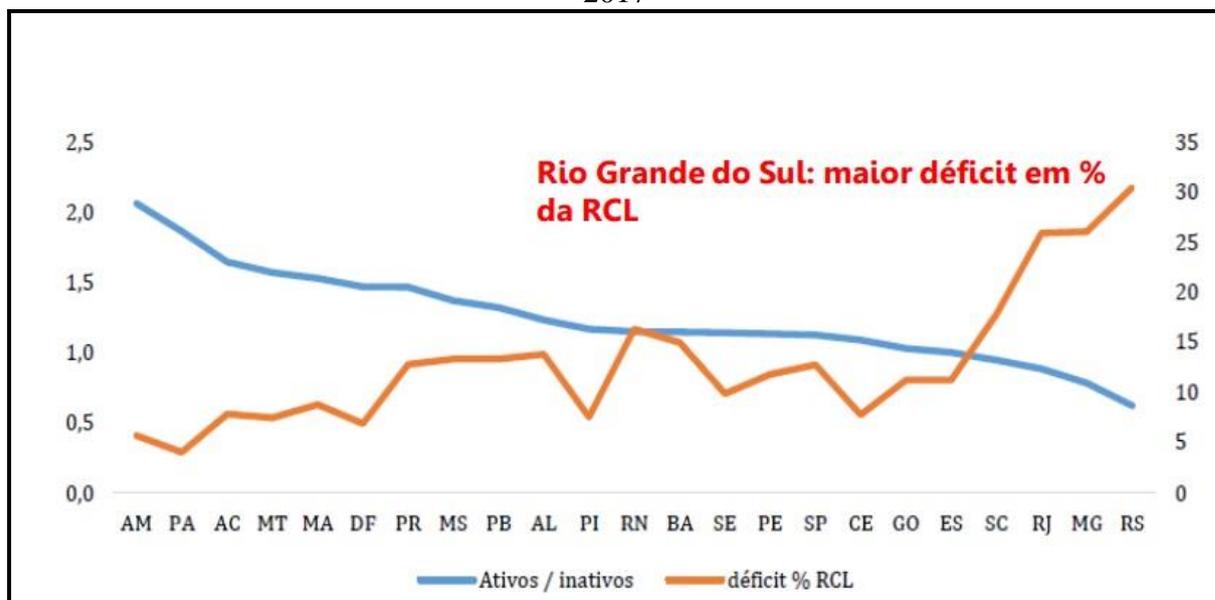
Fonte: Suplemento do Servidor (2017) apud Rio Grande do Sul (2021, não paginado).

Na Figura 15 é feita a comparação entre despesas, receitas e déficit previdenciário durante o ano de 2017 nos estados brasileiros em % da RCL.

Como mostrado na Figura 15, o RS é o segundo estado com mais despesas, um dos menores em receitas e o maior em déficit previdenciário em % da RCL.

A Figura 16 apresenta uma relação entre ativos, inativos e o déficit previdenciário nos estados brasileiros no ano de 2017.

Figura 16 – Relação entre ativos, inativos e déficit previdenciário dos estados brasileiros em 2017



Fonte: Suplemento do Servidor (2017) apud Rio Grande do Sul (2021, não paginado).

Como mostra a Figura 16, o RS diminuiu o seu quadro de ativos/inativos, enquanto o déficit previdenciário cresceu, sendo Estado com maior déficit previdenciário em % da RCL no Brasil no ano de 2017, ultrapassando estados que se encontravam em situação igual ou pior, como o RJ e MG.

Na Figura 17 apresenta-se o déficit previdenciário do RS, em uma análise de 12 anos, em valores nominais – R\$ milhões.

Figura 17 – Déficit previdenciário do RS período 2007 a 2018



Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (2017) apud Rio Grande do Sul (2021, não paginado).

O Estado o RS acumulou em 10 anos de pagamento com servidores inativos e pensionistas um valor de 99 bilhões. Como mostra a Figura 17 o crescimento do valor pago anualmente só vem crescendo. Sendo feito um comparativo entre o ano de 2008 e 2018 o aumento foi de quase 70%, passando de 4 bilhões em 2007 para 11,6 bilhões em 2018. No ano de 2019, o gasto com a previdência foi de 4,12 bilhões só no primeiro quadrimestre, ultrapassando o valor total gasto no ano de 2007.

A Figura 18 apresenta a distribuição das aposentadorias especiais no RS, separadas por área, sexo, vínculos, participação e a idade média de aposentadoria por servidor.

Figura 18 – Distribuição de aposentadorias especiais no RS

ÁREA	CATEGORIA	SEXO	VÍNCULOS	PARTICIPAÇÃO (%)	IDADE MÉDIA APOSENTADORIA
SEGURANÇA	MILITARES	Total	24.014	14,4%	
		M	728	0,4%	44
		H	23.286	13,9%	48
	POLICIA CIVIL	Total	5.505	3,3%	
		M	867	0,5%	51
		H	4.638	2,8%	51
	SUSEPE	Total	1.595	1,0%	
		M	574	0,3%	50
		H	1.021	0,6%	51
	IGP	Total	531	0,3%	
		M	240	0,1%	50
		H	291	0,2%	51
TOTAL SEGURANÇA			31.645	18,9%	
MAGISTÉRIO	Total	99.028	59,2%		
	M	89.972	53,8%	51	
	H	9.056	5,4%	53	
OUTRAS CATEGORIAS	Total	36.493	21,8%		
	M	23.027	13,8%	55	
	H	13.466	8,1%	56	
TOTAL DE INATIVOS (PODER EXECUTIVO)			167.166	100,0%	

Fonte: Rio Grande do Sul (2021, não paginado).

De 2015 a 2018 ocorreram mais de 28 mil aposentadorias, sendo 15.000 da Secretaria da Educação e 8.000 da Segurança Pública, totalizando 23.000 aposentadorias somente nas duas secretarias um percentual de 82% em comparação as demais secretarias do estado.

A Figura 19 mostra, em ordem crescente, o número de aposentados ano a ano por secretarias. Foram analisadas as secretarias da Educação, da Segurança, da Saúde e demais secretarias do RS.

Figura 19 – Número de aposentados por secretarias

SECRETARIAS	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
EDUCAÇÃO (Categorias Magistério e Único Magistério)	3.514	4.817	3.880	3.040	3.055	2.694	2.845	4.353	3.477	3.516	3.581
SEGURANÇA (Categorias BRIGADA MILITAR, BOMBEIRO MILITAR, POLÍCIA CIVIL, SUSEPE e IGP)	1.412	1.112	830	1.057	1.248	1.166	1.613	2.576	2.657	1.586	1.040
Saúde (Servidores lotados na Secretaria da Saúde)	184	248	272	279	228	217	163	197	233	303	144
Demais Secretarias	564	762	797	675	771	797	879	1.060	1.215	1.173	1.190
TOTAL	5.674	6.939	5.779	5.051	5.302	4.874	5.500	8.186	7.582	6.578	5.955

Fonte: Rio Grande do Sul (2021, não paginado).

Pode-se analisar que o maior número de aposentadorias ocorre nas secretarias da Educação e Segurança, sendo estas onde existe a aposentadoria especial.

Só em 2015 ocorreram 4.353 aposentadorias na Secretaria da Educação e 2.657 na Secretaria de Segurança Pública, totalizando 7.010 aposentadorias, sendo estes os maiores números de aposentados durante os anos apresentados na Figura 19.

Como se pode analisar, a Secretaria da Saúde em comparação à Secretaria da Educação e da Segurança tem um número baixo de aposentados por ano. Em 2017, ocorreu o maior número de aposentados dentre os anos listados na Secretaria da Saúde, tendo o número de 303 aposentados.

Em um comparativo entre o ano com menos aposentados na Secretaria de Segurança e o ano com mais aposentados na Secretaria de Saúde, o número de aposentados na Secretaria de Segurança em 2010 foi de 830 servidores, já no ano de 2017 que foi o ano com mais aposentadorias na Secretaria da Saúde o número foi de 303 servidores, não atingindo nem a metade do número de servidores que se aposentaram no ano com menos aposentadorias da Secretaria de Segurança.

4.3 PROPOSTAS E IMPACTOS DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA – PEC 06/2019

A Figura 20 apresenta o impacto da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 06/2019, chamada de Reforma da Previdência nos estados brasileiros.

Figura 20 – Impacto da reforma da previdência

Estado/região	Servidoras		Militares		Total		Impacto % RCL	
	4 anos	10 anos	4 anos	10 anos	4 anos	10 anos	4 anos	10 anos
Norte	7,5	30,9	1,6	4,8	9,1	35,7		
Amazonas	1,3	5,2	0,2	0,7	1,5	5,9	54,7	87,1
Acre	0,8	3,1	0,1	0,2	0,8	3,2	61,8	94,1
Amapá	0,6	2,7	0,2	0,7	0,8	3,5	48,1	79,3
Pará	2,2	9,2	0,6	1,5	2,8	10,7	101,9	152,9
Rondônia	1,1	4,1	0,1	0,2	1,1	4,3	119,4	181,3
Roraima	0,3	1,4	0,1	0,3	0,4	1,7	24,5	42,8
Tocantins	1,2	5,4	0,4	1,2	1,6	6,6	211,7	347,2
Nordeste	14,8	65,8	3,2	10,4	18,0	76,2		
Alagoas	1,1	4,2	0,3	0,9	1,4	5,1	34,2	50,4
Bahia	4,2	18,6	0,7	2,9	4,9	21,6	34,4	61,1
Ceará	1,9	8,4	0,4	1,1	2,3	9,5	41,6	69,8
Maranhão	1,3	5,6	0,2	0,7	1,5	6,2	37,1	61,2
Paraíba	0,9	4,0	0,3	0,8	1,2	4,8	25,6	40,0
Pernambuco	2,3	10,5	0,5	1,6	2,8	12,1	27,4	48,0
Piauí	0,9	4,6	0,4	0,8	1,3	5,4	53,8	90,6
Rio Grande do Norte	1,5	6,4	0,3	1,0	1,8	7,4	27,6	45,9
Sergipe	0,7	3,5	0,2	0,5	0,9	4,0	29,1	52,0
Centro-Oeste	10,2	48,3	0,4	2,2	10,6	50,5		
Mato Grosso	2,3	10,2	0,2	0,8	2,5	11,0	57,1	100,8
Mato Grosso do Sul	1,3	5,6	0,2	0,8	1,5	6,4	29,3	51,8
Goiás	2,1	10,8	0,1	0,6	2,1	11,5	22,8	48,8
Distrito Federal	4,5	21,6	0,0	0,0	4,5	21,6	79,3	152,8
Sudeste	23,5	106,0	7,7	28,4	31,2	134,4		
São Paulo	11,5	48,5	3,2	10,5	14,7	59,1	19,7	31,8
Minas Gerais	5,4	25,9	3,5	10,9	8,9	36,8	17,9	29,8
Rio de Janeiro	5,2	25,9	0,8	6,1	6,0	32,0	12,7	27,2
Espírito Santo	1,4	5,6	0,2	0,8	1,7	6,5	30,4	47,6
Sul	10,7	48,0	1,8	5,9	12,5	53,9		
Santa Catarina	1,3	6,3	0,4	1,4	1,7	7,7	11,2	20,6
Paraná	6,7	27,4	0,7	2,5	7,4	30,0	39,6	64,2
Rio Grande do Sul	2,7	14,2	0,7	2,0	3,4	16,2	8,0	15,2
Total Geral	66,6	299,0	14,7	51,6	81,3	350,7		

Fonte: Secretaria da Previdência do Ministério da Economia.

- Impacto total da Reforma no RS é de cerca de 16 bilhões em 10 anos.
- Estados em situação fiscal similar ao RS, como RJ e MG, terão impactos significativamente maiores: 32 e 36,8 bi respectivamente

Fonte: Secretaria da Previdência do Ministério da Economia (2017) apud Rio Grande do Sul (2021, não paginado).

A PEC 06/2019, também chamada reforma da previdência, deve dispor todos os aspectos essenciais dos direitos previdenciários dos servidores públicos e segurados do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Entram em vigor regras de transição, dirigidas para os atuais ocupantes de cargos públicos e disposições transitórias também aplicáveis a quem ingressar em cargo público ou fazer parte do regime geral da previdência social.

O conjunto de alterações, mesmo que provisório, irá gerar impactos efetivos sobre toda a sociedade. A PEC impõe idades mínimas progressivas, regras de cálculo de benefício que reduzem os seus valores, aumento de requisitos para acessos a aposentadoria, redução de valores de pensionistas, limitações de benefícios para os quais houve contribuição por longos períodos, redução de benefícios assistenciais, e alta taxação dos ativos, aposentados e pensionistas.

4.3.1 O que o senado mudou na PEC 06/2019

Nesta seção são apresentadas as principais mudanças votadas e aprovadas pelo Senado Federal na PEC 06/2019:

- a) pensão por morte: foi mantida a garantia de um salário mínimo como menor valor do benefício de pensões do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). O

texto aprovado na câmara restringia essa vinculação aos casos em que a pensão fosse a única renda formal do beneficiário. O texto original suprimia inteiramente essa vinculação;

- b) aposentadoria especial por periculosidade: o texto original e o texto aprovado na câmara proibiam essa caracterização de aposentadoria antecipada por exposição a agente prejudicial a saúde. Agora existe um projeto de lei a ser discutido em caráter de urgência para regulamentar o critério de periculosidade para concessão de aposentadoria especial;
- c) aposentadoria especial na regra de transição: suprimido o trecho que aumentava, progressivamente, a exigência de pontos (soma de idade e tempo na atividade) necessários para a aposentadoria de trabalhadores expostos a condições prejudiciais à saúde, aumentando a exposição a agentes nocivos;
- d) abono salarial: a redução do valor e limite de renda foram excluídos da reforma. Na primeira versão que saiu da câmara dos deputados, o valor do abono poderia ser menor que um salário mínimo e tinha um limite de rendimento para se ter direito ao benefício, sendo fixo no valor de R\$ 1.364,43;
- e) sistema de inclusão previdenciária: o texto foi reforçado para ser obrigatória uma lei que dê cobertura às donas de casa de famílias de baixa renda. Também foram incluídos entre os beneficiários os trabalhadores em situação de informalidade;
- f) anistiados políticos: foram excluídos da reforma a cobrança de tributação das indenizações dos anistiados políticos e a restrição do direito de recebimento por eles dos benefícios de aposentadoria.

Foram apresentadas acima as mudanças propostas e aprovadas pelo Senado Federal em relação a PEC 133/2019, com algumas mudanças principais de regras que foram votadas no texto original, destaca-se que os anistiados políticos teriam que pagar tributação das indenizações recebidas e até teriam restrição do direito dos benefícios de aposentadoria, mas chegando ao senado esta parte do texto foi excluída.

4.3.2 O que o senado manteve na PEC 06/2019

Nesta seção são apresentados os itens do texto original da PEC 06/2019 que foram mantidos pelo Senado Federal:

- a) idades mínimas de aposentadoria: para homem a idade de 65 anos foi mantida e para a mulher a idade de 62 anos. Foi extinta a aposentadoria por tempo de contribuição do RGPS, que não exige idade mínima. Idades diferenciadas/especiais foram fixadas para:
- professor: 57/60 anos (mulher/homem), com cinco anos a menos do que era a regra geral;
 - trabalhador rural e da economia familiar: 55/60 anos (mulher/homem, não muda em relação à regra atual);
 - policial civil federal, aos 55 anos para ambos os sexos;
 - segurado do INSS exposto a condições que prejudiquem a saúde: aos 55, 58 ou 60 anos, para tempo de exposição de 15, 20 ou 25 anos respectivamente;
 - servidor público federal exposto a condições prejudiciais à saúde – aos 60 anos;
 - pessoa com deficiência: Não há idade mínima mediante tempo de contribuição que varia de 20 a 33 anos, dependendo do sexo e da severidade da deficiência, ou com 55/60 anos (mulher/homem) sendo cumpridos 15 anos de contribuição;
- b) aposentadoria compulsória: a idade foi mantida a de 75 anos, e foi estendida aos trabalhadores celetistas das empresas estatais, onde não era aplicável;
- c) tempo mínimo de contribuição no RGPS: foi mantido em 15 anos para os homens e para as mulheres que hoje estão no sistema do RGPS. Para os futuros segurados do sexo masculino (que se registrarem após a promulgação da reforma), o tempo mínimo de contribuição passa para 20 anos;
- d) tempo mínimo de contribuição no RPPS da União: o tempo mínimo foi fixado em 25 anos para ambos os sexos, e será exigido 10 anos no serviço público e 5 anos no cargo;
- e) tempo mínimo para a aposentadoria do professor: exige no mínimo 25 anos de contribuição exclusiva na educação básica, para ambos os sexos. Para professores federais, serão exigidos requisitos de tempo no serviço público e no cargo;
- f) cálculo do valor das aposentadorias do RGPS e do RPPS da União: 60% da média dos salários de contribuição mais 2% para cada ano de contribuição que exceda a 15 anos, para a mulher vinculada ao RGPS e para a aposentadoria especial com 15 anos em condição prejudicial à saúde, ou que exceda a 20 anos para os homens do RGPS e para servidores e servidoras da União. Terá valor de 100% da média a aposentadoria por incapacidade decorrente de acidente de trabalho, doença de trabalho e doença profissional. A aposentadoria decorrente

de acidente ou doença grave terá valor calculado pela regra geral, e não mais de 91% da média;

- g) cálculo da média das contribuições: passa a incluir todos os salários de contribuição desde 1994 ou do início do período contributivo, sem tirar os 20% menores valores, como era na lei antiga. Para evitar situação em que o valor de aposentadoria diminua com o aumento do tempo de contribuição, manteve-se a permissão de desprezar o período de contribuição excedente ao mínimo exigido, se isso resultar em benefício de maior valor;
- h) valor das pensões: foi aprovada a proposta original de cotas familiares de 50%, mais 10% por dependente, não reversíveis, aplicadas sobre o valor da aposentadoria que o segurado estava recebendo ou receberia se fosse se aposentar por invalidez na data do óbito. Com essa forma de cálculo, o valor da pensão será menor do que o pago nas regras atuais. A pensão será de 100% da aposentadoria, no caso de dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave, se não ultrapassar o teto máximo do RGPS;
- i) pensão deixada por policial vinculado ao RPPS da União: o Senado optou por manter a pensão vitalícia e com o mesmo valor à última remuneração em caso de falecimento por agressão no exercício da função ou em decorrência da mesma;
- j) acumulação de benefícios: foi vedado o recebimento de duas aposentadorias ou de duas pensões no mesmo regime, e mantida as restrições para recebimento de dois ou mais benefícios de regimes diferentes. Quando for possível a acumulação, o segurado irá receber integralmente somente o benefício de maior valor, e parcialmente os demais, de forma inversamente proporcional ao valor;
- k) aposentadoria dos trabalhadores rurais: idade mínima de 15 anos de contribuição ou de atividade rural para aposentadoria da trabalhadora e do trabalhador rural atualmente em atividade, e de 20 anos para os futuros trabalhadores rurais. Não foi aceita a exigência de contribuições anuais mínimas proposta pelo governo. A concessão da aposentadoria está sendo regida pelo disposto na MP 871/2019.

4.3.3 PEC 133/2019 – PEC paralela

Nesta seção são apresentadas as mudanças na reforma da previdência propostas na PEC 133/09, chamada de PEC Paralela, em contraponto com a PEC 06/2019, a chamada Reforma da Previdência.

Conforme a ementa do Senado Federal em relação a PEC 133/2019, dispõe-se o seguinte texto:

Permite que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem em seus regimes próprios de previdência social as mesmas regras aplicáveis ao regime próprio da União; modifica renúncias previdenciárias; prevê benefício da Seguridade Social à criança vivendo em situação de pobreza; e dá outras providências (BRASIL, 2019, não paginado).

Ainda sobre a ementa, segue explicação do Senado Federal em relação a ementa apresentada para a PEC 133/09:

Permite a adoção integral das regras do regime próprio de previdência social da União, mediante lei estadual ou municipal. Assegura benefício mensal à criança em situação de pobreza. Dispõe sobre o sistema de proteção social dos militares dos Estados, a previdência dos servidores públicos dos órgãos de segurança pública, a reabertura de prazo para opção pelo regime de previdência complementar dos servidores públicos federais e o plano de equacionamento do déficit atuarial do regime próprio dos Estados e Municípios. Dispõe sobre os cálculos da pensão por morte e da aposentadoria por incapacidade para o regime geral e para o servidor público federal, das vantagens pecuniárias variáveis para a aposentadoria do servidor público e da aposentadoria do servidor público federal com deficiência. Dispõe, ainda, sobre as contribuições das empresas de pequeno porte e das entidades beneficentes, a contribuição para o PIS/PASEP das entidades gestoras de regimes próprios, a substituição de base de cálculo da contribuição sobre a folha de salários (desoneração), as contribuições sobre receitas decorrentes de exportação. Disciplina o procedimento judicial do incidente de prevenção de litigiosidade (BRASIL, 2019, não paginado).

4.3.4 Principais mudanças na PEC 133/2019

Nesta seção são apresentadas as principais mudanças votadas e aprovadas pelo Senado Federal em relação a PEC 133/09, a chamada PEC paralela.

Texto principal: pelo texto aprovado fica definido que os estados, o Distrito Federal e os municípios podem adotar as mesmas regras do regime próprio da previdência social através de lei ordinária, que deve ser aprovada respectivamente em suas assembleias legislativas. Sendo assim, as regras novas de aposentadoria passam a valer para todos os servidores federais, estaduais, municipais e distritais. Ex: tempo de contribuição e idade mínima, que antes valeriam apenas para servidores federais, agora passam a valer para todas as esferas.

Seguindo isso, os municípios que não aprovarem suas regras próprias serão aderidos automaticamente ao modelo de regime de previdência da União:

- a) profissionais da segurança pública: os profissionais de segurança pública estaduais e municipais terão o direito de ter regras de aposentadorias diferentes/especiais, como a idade mínima para se aposentar e o tempo de

contribuição. A medida abrange a perícia oficial de natureza criminal, agentes da agência brasileira de inteligência, guardas municipais e agentes penitenciários. Esta mudança autoriza os estados e municípios a estabelecer idade e tempo de contribuição diferentes do regime próprio da previdência social, que será aplicável aos servidores públicos civis;

- b) policiais militares: Fica permitido que estados e o distrito federal através de lei ordinária aprovada nas suas respectivas assembleias, estabeleçam regras próprias para aposentadorias e pensões para militares. A PEC ainda abre uma exceção para que se estabeleça requisitos para o ingresso temporários de militares, mediante processo seletivo. Sendo este ingresso temporário no serviço ativo com o tempo máximo de 8 anos; entidades filantrópicas: como este é um tema mais complexo, pois se trata da constituição isentar as instituições beneficentes de assistência social a contribuírem para a seguridade, o tema não foi tocado na PEC, mesmo com o relator da mesma querendo acabar com o benefício para estas entidades, com o argumento que existem muitas entidades empresarias disfarçadas de entidades filantrópicas. Sendo assim foi avaliado que o tema seria mais adequado a se tratar de um projeto de lei complementar, e não de alteração na constituição;
- c) agronegócio exportador e simples nacional: Fica estabelecido a cobrança de contribuição previdenciária para exportações agrícolas, que segundo os cálculos do governo podem arrecadar cerca de 60 bilhões em 10 anos, esta taxa será para quem exporta e não recolhe sobre a folha de pagamento, mas sobre o faturamento. Vale ressaltar que esta medida não afetará setores alcançados e votados na lei 13.670, de 2018, que vale até o fim de 2020, onde benefício os setores calçadistas e de vestuário.

O texto da PEC paralela também dá fim ao benefício previdenciário concedido a micro e pequenas empresas, que estão no simples nacional. A PEC passará a exigir a contribuição de micro e pequenas empresas para financiar benefícios que possam ser concedidos por acidentes de trabalho e/ou exposição a agentes nocivos. Segundo o relator, essa medida visa incentivar as micro e pequenas empresas a investirem em medidas de segurança no trabalho. A estimativa de economia é de 35 bilhões em 10 anos.

4.3.4.1 Tempo mínimo

As alterações para os tempos mínimos aprovadas na PEC 133/2019 são:

- a) manutenção do piso de um salário mínimo para pensão de servidores, assim como a possibilidade de contribuição extraordinária para estados e municípios;
- b) tempo mínimo de contribuição fica mantido em 15 anos para homens que ainda não ingressaram no mercado de trabalho e requeiram aposentadoria;
- c) regra de transição mais amena para mulher urbana que se aposenta por idade, hoje o tempo é de 15 anos de contribuição e 60 anos de idade, foi passado para um aumento do critério de idade gradual: seis meses a cada dois anos;
- d) pensão por morte: a mudança na pensão por morte, fica por conta da elevação da cota de pensão por morte no caso do dependente menor de idade. Uma mãe com 2 filhos receberia 60% do benefício do marido + 10% por cada filho, ficaria com o total de 80%. Com a aprovação da PEC paralela, passar a valer 20% para cada filho, assim, o mesmo exemplo citado acima, a mãe receberia o benefício integral (60% + 20% de cada filho = 100%).

O acúmulo de benefício foi modificado, agora previsto, como por exemplo: aposentadoria e pensão por morte. Anteriormente o beneficiário deveria escolher o benefício maior e teria direito a apenas uma pequena parte do segundo benefício.

Também fica aprovada a seguridade de ao menos um salário mínimo de pensão por morte, para servidores estaduais e municipais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho permitiu uma análise do gasto do dinheiro público estadual para pagamento dos funcionários públicos estaduais do governo do RS, frente a uma crise econômica que só vem crescendo ano a ano. Esta análise é de suma importância para gerações futuras, pois este dinheiro pode ser mais bem distribuído, gerando benefícios para a sociedade, como investimentos em educação, segurança e saúde.

Foram analisadas as PECS da Reforma da Previdência, (PEC 06/2019 e PEC 133/09) aprovadas em 2019 e 2020, que mudam uma série de regras na aposentadoria geral da previdência social e na aposentadoria de servidores públicos municipais, estaduais e federais e que acredito ser o principal meio de haver uma mudança significativa no controle de gastos com o pagamento de servidores públicos estaduais.

Através de uma pesquisa quantitativa nos portais contábeis do governo do Estado do RS, foi possível fazer uma análise do crescimento dos gastos com o funcionalismo público durante os anos de 2010 a 2020, apresenta-se os valores e as porcentagens de gastos, fazendo uma comparação gráfica do crescimento do gasto com o funcionalismo público Estadual e da diminuição do valor gasto em investimentos, amortização da dívida com a união e outros gastos gerais.

Através da análise gráfica referente aos gastos do governo do RS, pode-se perceber que ano a ano o estado vem acarretando uma forte dívida com a união e o valor com o pagamento do funcionalismo público estadual vem aumentando, fruto de planos de carreira aprovados por governos anteriores, de cargos comissionados que entram na folha do estado, mas o principal ponto que leva o estado a acarretar dívidas e ter um gasto significativamente grande, ultrapassando na maioria dos anos analisados a Lei de Responsabilidade Fiscal, vem sendo o pagamento de servidores estaduais ativos, inativos e pensionistas.

O RS é o segundo estado com o maior déficit previdenciário no Brasil e o primeiro do Brasil com o maior número de servidores inativos e pensionistas por servidor ativo. Esta é uma conta que não se tem como mexer, pois os servidores inativos e pensionistas já se utilizaram de regras anteriores que hoje nem a reforma da previdência consegue alterar, a solução está nas regras para as futuras gerações, pois se o estado seguir repetindo a fórmula e regras previdenciárias que vem sendo utilizadas ao longo dos anos, a dívida continuará aumentando e o déficit previdenciário chegará a um patamar inalcançável para ser revertido.

Com a reforma da previdência, a sociedade como um todo terá um impacto significativo na questão do dinheiro público para pagamento de servidores, sejam eles

municipais, estaduais ou federais. Existem diversas controvérsias a respeito da reforma da previdência, mas a longo prazo será de grande contribuição para a sociedade, pois alguma reforma teve que ser feita para controlar os déficits previdenciários em alguns estados brasileiros e o RS estando no topo da lista dos estados com maior déficit previdenciário no Brasil, com certeza terá um grande impacto com a reforma.

Como pode ser analisada na segunda parte da pesquisa, a reforma da previdência trará um impacto significativo para os estados brasileiros, num âmbito de 10 anos, o valor economizado será de grande valia para o controle no déficit previdenciário, não somente no RS, mas para todos os estados nesta situação. Isso gerará um benefício social impactante, mesmo que em primeiro plano pareça uma perda de benefícios para a população, como aumento da idade para aposentadorias, aumento do tempo de contribuição e demais regras apresentadas, no ponto que chegou a dívida dos estados com a união e os déficits previdenciários dos estados, alguma reforma era necessária para manter a economia destes estados, principalmente para o RS.

Entende-se que o presente estudo pode contribuir para um breve entendimento da atual situação econômica do RS no período de 10 anos. Foi possível abranger valores gastos anualmente com servidores públicos e encargos sociais, assim como em investimentos para o estado, como identificar o déficit previdenciário existente, o gasto com servidores ativos, inativos e pensionistas, o aumento gradual destes valores, assim como abranger de forma sucinta a reforma da previdência e suas medidas que causarão um impacto significativo na economia dos estados brasileiros, sendo de suma importância esta reforma para o controle do déficit previdenciário no estado do RS.

Sendo o assim, o trabalho colaborou para o entendimento do autor no âmbito acadêmico e profissional, por se tratar de um assunto que impacta a sociedade como um todo, permitindo o conhecimento aprofundado sobre a economia do RS e como funciona a sua economia frente ao pagamento de funcionários públicos estaduais. É de suma importância atualmente o conhecimento acerca deste assunto, pois cada vez mais as políticas públicas estão relacionadas ao bem-estar social.

Ainda acerca da pesquisa, o projeto contribuiu para o breve entendimento sobre as mudanças que foram acarretadas com as PECS 06/2019 e 133/2019, a reforma da previdência e sobre como ele impactará a economia dos estados brasileiros.

Por se tratar de uma reforma muito nova, aprovada em 2019/2020, a pesquisa sobre a reforma da previdência (PEC 06/2019 e 133/2019) se deu de maneira sucinta, de modo que só foram apresentadas as principais mudanças que impactarão sobre os trabalhadores e uma

breve apresentação do impacto nos estados brasileiros. Como foi pouco disseminada e estudada, ainda não se obteve muitos dados específicos e numéricos acerca da reforma.

Diante de tais dificuldades, presume-se que este tema deve ser explorado futuramente após a reforma já ter apresentado um impacto significativo sobre os estados brasileiros, assim como uma pesquisa futuramente aprofundada sobre o impacto que ela causará na economia e no déficit previdenciário do Estado do Rio Grande do Sul.

REFERÊNCIAS

ALVES-MAZZOTI, A. J.; GEWANDSZNAJER, F. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1998.

ANDRADE, F. R. **Textos de Finanças Públicas**. (n.p.): Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra University Press, 2020.

ANDRADE, N. de A. **Contabilidade Pública na Gestão Municipal: métodos com base nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) e nos padrões internacionais de contabilidade**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ANGÉLICO, J. **Contabilidade Pública**. São Paulo: Atlas, 2011.

ARAÚJO, I. P. S.; ARRUDA, D. G. **Contabilidade Pública: da teoria à prática**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

ARAUJO, J. A.; MONTEIRO, V. B.; CAVALCANTE, C. A. A influência dos gastos públicos no crescimento econômico dos Municípios do Ceará. In: CARVALHO, E. B. S et al. (org). **Encontro Economia do Ceará em Debate 2010**. Fortaleza, p. 176-200, 2010. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/5428>>. Acesso em: 5 jun. 2021.

ATLAS SOCIOECONÔMICO DO RIO GRANDE DO SUL. **Índice de Desenvolvimento Humano: IDH e IDHM**. 2013

ÁVILA, A. P. O. **O Princípio da Impessoalidade da Administração: para uma administração imparcial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

ÁVILA, C. A. **Orçamento Público**. Curitiba: Instituto Federal do Paraná, 2012.

BEZERRA FILHO, J. E. **Contabilidade pública: teoria, técnica de elaboração de balanços e 300 questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

_____. **Orçamento aplicado ao setor público: abordagem simples e objetiva**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

BORTOLOTTO, A. **Executivo ultrapassa limite para gasto com pessoal e busca ajuste**. 2016. Disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/executivo-ultrapassa-limite-para-gasto-com-pessoal-e-busca-ajuste>>. Acesso em: 14 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm>. Acesso em: 8 abr. 2021.

_____. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

_____. Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999. Disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do art.169 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 01 de junho de 1999.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 8 abr. 2021.

CARVALHO, D. **Orçamento e contabilidade pública:** teoria e prática e mais de 800 exercícios. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CERVO, A. L. BERVIAN, P. A. **Metodologia científica.** 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

CERVO, A. L. BERVIAN, P. A.; SILVA, R. da. **Metodologia científica.** 6. ed. São Paulo: Pearson, 2007.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Resolução CFC nº1.282/10.** Atualiza e consolida dispositivos da Resolução CFC n.º 750/93, que dispõe sobre os Princípios Fundamentais de Contabilidade. Disponível em: <http://www.normaslegais.com.br/legislacao/respcaocfc1282_2010.htm>. Acesso em: 8 abr. 2021.

CRETELLA, J. J. **Revista de Informação Legislativa,** v. 97, n.7, 1998

CRUZ, F. da et al. **Comentários à Lei n.º 4.320:** normas gerais de direito financeiro, orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, comentários ao substitutivo do Projeto de Lei n.º 135/96. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DALLARI, D. de A. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 18 ed. São Paulo, Saraiva, 1994.

DEMO, P. **Participação é conquista:** noções de política social participativa. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo.** 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DIEHL, A. A. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas:** métodos e técnicas. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. **Estudo de caso.** Atlas, 2009.

_____. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA – FEE. **Perfil socioeconômico.** 2014.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Síntese Rio Grande do Sul.** 2020.

KOHAMA, H. **Contabilidade Pública:** teoria e prática. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos metodologia científica.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

- LEONE, N. M. de C. P. G. A empresa Familiar Brasileira e a Opinião de seus Dirigentes sobre o Processo Sucessório. In: JORNADAS HISPANO-LUSAS DE GESTIÓN CIENTÍFICA, 13., 2003, Lugo – Portugal. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/osoc/a/xZd33MHgkQGQW8tmnVSvS7z/?lang=pt>>. Acesso em: 12 abr. 2021.
- LIMA, D. V. de; CASTRO, R. G. de. **Contabilidade pública: integrando União, Estados e Municípios (Siafi e Siafem)**. São Paulo: Atlas, 2000.
- MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração e interpretação de dados**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.
- MARX, K. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. Tradução de Rubens Enderle e Leonardo de Deus. 2. ed. revista. São Paulo: Boitempo, 2010.
- MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.
- MORAES, A. de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2005.
- MOTA, F. G. L. **Curso básico de contabilidade pública**. 2. ed. Brasília: Estefânia Gonçalves, 2006.
- NASCIMENTO, E. R. **Gestão Pública: tributação e orçamento; lei de responsabilidade fiscal; tópicos em contabilidade pública; gestão pública no Brasil, de JK a Lula; administração financeira e orçamentária; finanças públicas nos três níveis de governo**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- NEGREIROS, R. C. A. **Éthos, Educação e Serviço Público: uma tríade basilar na construção de uma sociedade saudável**. TCC (Especialização em Gestão Pública). Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba – IFPB. João Pessoa, 2014
- NETO, O. A. P. et al. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: Obrigatoriedade e Abrangência desses Princípios na Administração Pública Brasileira. **Contabilidade Vista & Revista, [S. l.]**, v. 18, n. 1, p. 75-94, 2009. Disponível em: <<https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/320>>. Acesso em: 12 abr. 2021.
- NEVES JR, I. J. et al. **Perícia Contábil na Justiça do Trabalho: estudo sobre a qualidade e relevância do trabalho do perito contador, a partir da opinião de juízes que atuam na primeira instância da Justiça do Trabalho**. In: ENCONTRO DA ANPAD, 35., Rio de Janeiro, 2011. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/CON2567.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2021.
- OLIVEIRA, M. F. de. **Metodologia científica: um manual para a realização de pesquisas em Administração**. Catalão: UFG, 2011.
- PEIXE, B. C. S. **Finanças Públicas: Controladoria Governamental**. Curitiba: Juruá, 2002.

PEREIRA, J. M. **Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PISCITELLI, R. B. et al. **Contabilidade Pública: uma abordagem da administração financeira pública**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

PISCITELLI, R. B.; TIMBÓ, M. Z. F. **Contabilidade Pública: uma abordagem da administração financeira pública**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

PLATT NETO, O. A.; CRUZ, F. da; VIEIRA, A. L. Transparência das contas públicas das universidades: um enfoque no uso da internet como instrumento de publicidade. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL – INPEAU, 4., Florianópolis, 2004. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2004.

PLATT NETO, O. A. et al. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: Obrigatoriedade e Abrangência desses Princípios na Administração Pública Brasileira. **Contabilidade Vista e Revista**, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./ mar. 2007.

RIANI, F. **Economia do setor público: uma abordagem introdutória**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RIO GRANDE DO SUL. **Previdência do RS. 2018**. Disponível em: <<https://www.estado.rs.gov.br/upload/arquivos//previdencia-do-rs-09062019.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2021.

_____. **Transparência**. 2021. Disponível em: <<http://www.transparencia.rs.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=Transparencia.qvw&host=QVS%40QLVPRO06&anonymous=true>>. Acesso em: 14 out. 2021.

ROESCH, S. M. A. **Projetos de Estágio do Curso de Administração: guia para pesquisas, projetos, estágios e trabalhos de conclusão de curso**. São Paulo, Atlas, 1996.

SALLES, M. G. C. **O regime jurídico na Administração Pública também é sujeição**. 2010. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/121374/o-regime-juridico-da-administracao-publica-tambem-e-sujeicao>>. Acesso em: 25 maio 2021.

SANCHES, O. M. O Ciclo Orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 4, p. 54-76, out/dez. 1993

SANTOS, A. J. Orçamento público e os municípios: alguns conceitos de orçamento e suas repercussões na administração pública municipal. **REAd: Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, ed. 22, v. 7, n. 4, p. 1-23, jul./ago. 2001.

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO – SECOM. **Faltam recursos porque a estrutura do Estado demanda mais do que a capacidade de pagamento**. 2019. Disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/faltam-recursos-porque-a-estrutura-do-estado-demanda-mais-do-que-a-sua-capacidade-de-pagamento-afirma-leite>>. Acesso em: 25 maio 2021.

SILVA, A. C. R. da; MARION, J. C. **Manual de contabilidade para pequenas e médias empresas**. São Paulo: Atlas, 2013

SILVA, L. M. da. **Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SILVA, V. L. da. **A nova contabilidade aplicada ao setor público: uma abordagem prática**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

TEBET, S. **Proposta de Emenda à Constituição nº 133, de 2019**. Permite que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem em seus regimes próprios de previdência social as mesmas regras aplicáveis ao regime próprio da União; modifica renúncias previdenciárias; prevê benefício da Seguridade Social à criança vivendo em situação de pobreza; e dá outras providências. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/138555>>. Acesso em: 14 out. 2021.

TEIXEIRA, E. B. A análise de dados na pesquisa científica: importância e desafios em estudos organizacionais. **Desenvolvimento em Questão**, v. 1, n. 2, p. 177-201, 2003.

TOZONI-REIS, M. F. C. **Metodologia da Pesquisa**. 2. ed. Curitiba: IESDE Brasil, 2009.

WEBER, M. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1982.

_____. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Pioneira, 1999.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZIKMUND, W. G. **Business research methods**. 5. ed. Fort Worth, TX: Dryden, 2000.