

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PIAUÍ - UESPI  
*CAMPUS* CLÓVIS MOURA - CCM  
COORDENAÇÃO DO CURSO DE BACHARELADO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

PAULO HENRIQUE DA SILVA CRUZ  
JOHN DEANDREW FERREIRA CAVALCANTE

**UMA ANÁLISE DO ÍNDICE DE DESPESA COM PESSOAL NO MUNICÍPIO DE  
TERESINA/PI NO PERÍODO DE 2015 A 2023**

TERESINA – PI  
2025  
**PAULO HENRIQUE DA SILVA CRUZ**

**JOHN DEANDREW FERREIRA CAVALCANTE**

**UMA ANÁLISE DO ÍNDICE DE DESPESA COM PESSOAL NO MUNICÍPIO DE  
TERESINA/PI NO PERÍODO DE 2015 A 2023**

Monografia apresentada à Universidade Estadual do Piauí – UESPI, *Campus* Clóvis Moura - CCM, como requisito para a obtenção orientação da Professora Mestre Lucídio Beserra Primo.

TERESINA-PI

2025

C955a Cruz, Paulo Henrique da Silva.

Uma análise do índice de despesa com pessoal no município de Teresina/PI no período de 2015 a 2023 / Paulo Henrique da Silva Cruz, Jonh Deandrew Ferreira Cavalcante. - 2025.

39f.: il.

Monografia (graduação) - Universidade Estadual do Piauí - UESPI, Bacharelado em Ciências Contábeis, Campus Clóvis Moura, Teresina-PI, 2025.

"Orientador: Profº.Me. Lucídio Beserra Primo".

1. Responsabilidade fiscal. 2. Despesa com pessoal. 3. Poder executivo. I. Cavalcante, Jonh Deandrew Ferreira . II. Primo, Lucídio Beserra . III. Título.

CDD 657


**PAULO HENRIQUE DA SILVA CRUZ**  
**JOHN DEANDREW FERREIRA CAVALCANTE**

**UMA ANÁLISE DO ÍNDICE DE DESPESA COM PESSOAL NO MUNICÍPIO DE  
TERESINA/PI NO PERÍODO DE 2015 A 2023**

Monografia apresentada à Universidade Estadual do Piauí – UESPI, *Campus* Clóvis Moura - CCM, como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis sob orientação do Professor Mestre Lucídio Beserra Primo.

APROVADA EM: 14/07/2025

**BANCA EXAMINADORA**

Documento assinado digitalmente  
 **LUCIDIO BESERRA PRIMO**  
Data: 16/08/2025 18:08:00-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>


---

**Presidente: Lucídio Beserra Primo**  
**Mestrado em Controladoria e Contabilidade Estratégica (FECAP)**

**MARIA VALERIA SANTOS LEAL**  
Assinado digitalmente por MARIA VALERIA SANTOS LEAL 46435743568  
CPF: 46435743568  
Data: 15/08/2025 07:59:26-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

**2º Membro: Maria Valéria Santos Leal**  
**Doutorado em Educação (UFPI)**

Documento assinado digitalmente  
 **MARIA DEUSELINA SOARES PEREIRA**  
Data: 15/08/2025 07:59:26-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

**3º Membro: Maria Deuselina Soares Pereira**  
**Mestrado em Economia do Setor Público (UFC)**

## RESUMO

A análise das despesas com pessoal no âmbito do Poder Executivo municipal de Teresina/PI, no período de 2015 a 2023, permitiu avaliar a efetividade da aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal em nível local. A Lei define limites para os gastos com pessoal com base na Receita Corrente Líquida fixando os percentuais de alerta (48,6%), prudencial (51,3%) e máximo (54%). Embora Teresina tenha ultrapassado o limite de alerta em alguns anos, os gastos permaneceram abaixo dos limites prudencial e máximo, demonstrando conformidade legal. A pesquisa, de natureza qualitativa, descritiva e documental, baseou-se em dados oficiais do Portal da Transparência e dos Relatórios de Gestão Fiscal, organizados em tabelas e gráficos comparativos. Constatou-se que, ao longo dos anos, especialmente após 2018, houve uma tendência de redução do comprometimento da Receita Corrente Líquida com pessoal. Essa gestão fiscal responsável permitiu ao município manter sua capacidade de investimento, firmar convênios e evitar sanções. Conclui-se que o Executivo municipal respeitou os limites legais da Lei de Responsabilidade Fiscal, reforçando sua importância como instrumento de controle e equilíbrio das contas públicas. Para estudos futuros, recomenda-se avaliar a eficiência do gasto com pessoal, considerando a produtividade e os resultados na prestação de serviços públicos.

**Palavras-chave:** Responsabilidade Fiscal; Despesa com Pessoal; Poder Executivo.

## **ABSTRACT**

The analysis of personnel expenses within the scope of the municipal Executive Branch of Teresina/PI, from 2015 to 2023, allowed us to assess the effectiveness of the application of the Fiscal Responsibility Law at the local level. The Law defines limits for personnel expenses based on Net Current Revenue, setting the alert (48.6%), prudential (51.3%) and maximum (54%) percentages. Although Teresina exceeded the alert limit in some years, expenses remained below the prudential and maximum limits, demonstrating legal compliance. The research, of a qualitative, descriptive and documentary nature, was based on official data from the Transparency Portal and Fiscal Management Reports, organized in comparative tables and graphs. It was found that, over the years, especially after 2018, there was a trend of reducing the Net Current Revenue commitment to personnel. This responsible fiscal management allowed the municipality to maintain its investment capacity, enter into agreements and avoid sanctions. It is concluded that the municipal Executive complied with the legal limits of the Fiscal Responsibility Law, reinforcing its importance as an instrument for controlling and balancing public accounts. For future studies, it is recommended to evaluate the efficiency of personnel expenditure, considering productivity and results in the provision of public services.

**Keywords:** Fiscal Responsibility; Personnel Expenditure; Executive Branch.

## **LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS**

<b>Tabela 1 – Limites impostos pela LRF em cada ente federativo.....</b>	<b>27</b>
<b>Tabela 2 – Comparativo entre RCL e Despesa Total com Pessoal – Teresina/PI (2015 a 2023).....</b>	<b>30</b>
<b>Gráfico 1 - Comparação de gastos com pessoal entre 2015 a 2023.....</b>	<b>31</b>
<b>Gráfico 2 - Total da RCL em relação à despesa total com pessoal em R\$.....</b>	<b>32</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLA

Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).....	10
Receita corrente líquida (RCL).....	10
Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).....	13
Plano Plurianual (PPA).....	14
Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).....	14
Lei Orçamentária Anual (LOA).....	14
Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO).....	20
Relatório de Gestão Fiscal (RGF).....	20
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).....	29
Produto Interno Bruto (PIB).....	29



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. BASES CONCEITUAIS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	13
1.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A GESTÃO FISCAL.....	13
1.2 FINANÇAS PÚBLICAS E EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO.....	15
1.3 CONTEXTO HISTÓRICO DA CRIAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	17
1.4 FUNDAMENTOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	18
1.5 LRF COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E CONTROLE.....	21
1.6 DESPESAS PÚBLICAS: PRINCÍPIOS E FASES DE EXECUÇÃO.....	23
1.7 DESPESAS COM PESSOAL E RCL: CONCEITO, COMPOSIÇÃO E INTER- RELAÇÃO.....	25
2. METODOLOGIA.....	28
2.1 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE TERESINA/PI.....	29
3. RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	30
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	35
REFERÊNCIAS.....	38

## INTRODUÇÃO

A gestão responsável dos recursos públicos é um dos pilares fundamentais para a promoção de políticas públicas eficazes, a manutenção dos serviços essenciais à população e a preservação do equilíbrio fiscal das instituições governamentais. No Brasil, a busca por maior controle e transparência na administração pública ganhou força a partir da promulgação da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Essa legislação foi elaborada em resposta a décadas de desequilíbrios nas contas públicas, marcadas por endividamento excessivo, gastos descontrolados e frequentes crises fiscais, especialmente nos estados e municípios.

A LRF é responsável por estabelecer regras para um melhor aproveitamento do planejamento, execução e controle das finanças públicas ao impor limites para o endividamento, metas fiscais e também a restrições relacionadas ao comprometimento das receitas com despesas correntes, tendo como principal objetivo garantir a responsabilidade na gestão fiscal dos entes federativos (União, estados e municípios). Um dos pontos cruciais da gestão pública está ligado ao controle das despesas com pessoal, que envolve gastos com salários, encargos sociais e benefícios de servidores ativos, inativos e pensionistas. Com isso, para que ocorra uma garantia na sustentabilidade das contas públicas, a LRF fixa limites percentuais que os entes federativos não podem ultrapassar, tais limites usam como base a Receita corrente líquida (RCL) como parâmetro de cálculo.

No caso dos municípios brasileiros, o cumprimento desses limites representa um desafio constante. A necessidade de oferecer serviços públicos básicos com qualidade, a pressão por concursos públicos e reajustes salariais e a limitação de receitas próprias tornam o equilíbrio fiscal uma tarefa complexa. Ao mesmo tempo, o não cumprimento dos limites estabelecidos pela LRF pode ocasionar sanções legais, como a proibição de realizar novas contratações, conceder aumentos ou contratar operações de crédito, impactando diretamente a eficiência da máquina pública e a qualidade do atendimento à população.

Com isso, a presente pesquisa justifica-se pela necessidade de compreender, com base em dados oficiais, o comportamento da gestão municipal de Teresina em relação aos limites legais de despesa com pessoal estabelecidos

pela LRF. O tema em questão é relevante e necessário, sobretudo em um contexto onde muitos municípios enfrentam dificuldades para manter a regularidade fiscal e a qualidade dos serviços públicos simultaneamente.

O estudo ainda contribui para uma análise longitudinal do cumprimento dos limites da LRF em nível municipal, com recorte específico para o poder Executivo, ao longo de 9 anos (2015 a 2023). Além disso, no ponto de vista social, sua relevância é justificada pelo fato de o controle das despesas com pessoal impactar diretamente a gestão de serviços como saúde, educação e assistência social. Nesse viés, é importante observar se Teresina conseguiu manter um bom equilíbrio fiscal, pois está diretamente relacionada ao público, além de ser importante para subsidiar futuras decisões administrativas e políticas.

Dessa forma, o problema a ser solucionado ao longo desta pesquisa diz respeito a: Qual o comportamento do índice de despesa com pessoal, do município de Teresina no período de 2015 a 2023?

O objetivo geral deste trabalho é investigar de forma concisa e consciente se o poder Executivo do município de Teresina cumpre as exigências impostas pela LRF para gastos com pessoal de forma adequada e coerente. Essa Lei é fundamental, é por meio desse instrumento que as organizações buscam conhecer seus limites de despesa e qualidade na aplicação dos recursos.

Nesse segmento, os objetivos específicos deste trabalho destacam-se em identificar as principais exigências para despesa de pessoal impostas pela LRF, suas características e objetivos; demonstrar seus aspectos mais relevantes, quais as normas devem ser respeitadas, explicitar o motivo da necessidade dos cumprimentos das mesmas pelo poder Executivo no município de Teresina nos anos de 2015 a 2023; e por fim, apresentar os gastos relacionados a despesas com pessoal, revelando se o cumprimento das normas está sendo realizado de forma adequada em termos proporcionais aos limites da LRF.

A pesquisa utiliza abordagem qualitativa e documental para analisar as despesas com pessoal no Poder Executivo de Teresina, entre 2015 e 2023. Os dados, obtidos de fontes secundárias como o site da prefeitura de Teresina, incluem informações sobre receitas, despesas e os limites da LRF. As informações foram organizadas em gráficos e tabelas para facilitar a análise descritiva e comparativa, com o objetivo de avaliar o cumprimento dos limites legais e suas implicações para a gestão pública municipal.

Este trabalho será dividido em cinco capítulos. Após esta introdução, o segundo capítulo contará com o referencial teórico da pesquisa, em que será abordado a administração pública, finanças públicas, além de divulgar o contexto histórico sobre a criação da LRF. No terceiro capítulo estará presente a metodologia, onde são descritos a abordagem e as análises desta pesquisa. No quarto capítulo, são apresentados os resultados e as discussões sobre a pesquisa analisada. Por fim, o quinto capítulo trará as considerações finais, com uma síntese dos principais achados do estudo.

## **1. BASES CONCEITUAIS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

Neste capítulo, serão abordados sobre alguns conceitos fundamentais para a compreensão da Lei de Responsabilidade Fiscal, destacando a administração pública e a gestão fiscal, passando por finanças públicas, além de contextualizar a criação da LRF e seus fundamentos, analisando a gestão pública e retratando as despesas com pessoal.

### **1.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A GESTÃO FISCAL**

A administração pública representa o conjunto de atividades desenvolvidas pelo Estado para a realização de suas funções, com o objetivo central de promover o bem comum. Moraes (1996, p. 242) define a Administração Pública objetivamente como “a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos”. Ou seja, a administração pública tem como finalidade viabilizar o atendimento das demandas da sociedade por meio da oferta de bens e serviços públicos. De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), sua atuação está voltada para a entrega de programas e serviços que promovam o bem-estar coletivo, não visando ao lucro, mas sim ao atendimento do interesse público. Nesse contexto, a administração pública atua mediante a gestão eficiente e responsável dos recursos públicos, sendo a contabilidade pública um instrumento essencial para apoiar a tomada de decisão, garantir a transparência, possibilitar o controle social e assegurar a adequada prestação de contas. Além disso, conforme o MCASP, a atuação da administração pública deve estar orientada pelos aspectos orçamentário, patrimonial e fiscal, que juntos compõem a base para a gestão e a contabilidade no setor público.

Com o avanço das demandas sociais e o aumento da complexidade das ações governamentais, tornou-se imperativa a adoção de instrumentos de gestão capazes de garantir maior controle, eficiência e responsabilidade na utilização dos recursos públicos. A administração pública brasileira passou, então, por um processo de transformação, deixando de ser meramente burocrática para adotar um modelo gerencial, baseada em resultados e na qualidade da prestação dos serviços públicos.

Neste cenário, destaca-se o papel fundamental da gestão fiscal, conforme Sawhney (2018), a gestão fiscal pode ser entendida como “um conjunto de atividades e procedimentos usados para administrar a relação entre as receitas e despesas públicas por meio do orçamento”. A gestão fiscal está intimamente ligada à administração pública, pois fornece as bases para que as políticas públicas possam ser implementadas de forma responsável, sustentável e dentro dos limites legais. Nesse sentido, uma gestão fiscal eficiente deve considerar o equilíbrio entre receitas e despesas, respeitar os limites impostos pela legislação, especialmente a Lei de Responsabilidade Fiscal, e promover a transparência na aplicação dos recursos.

A Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), trouxe um novo paradigma para a administração pública ao estabelecer regras claras para a gestão fiscal responsável. Essa lei instituiu mecanismos de planejamento e controle que condicionam a atuação dos gestores públicos à observância de metas fiscais, limites de endividamento, de gastos e de despesas com pessoal. Seu objetivo é assegurar o equilíbrio das contas públicas, prevenir desequilíbrios financeiros e evitar que gestões futuras herdem dívidas excessivas ou comprometam a capacidade de investimento do Estado.

Assim, a gestão fiscal tornou-se elemento estruturante da administração pública, influenciando diretamente a formulação orçamentária, a execução financeira e a avaliação dos programas de governo. A atuação dos gestores públicos passou a ser monitorada por instrumentos como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que são dispositivos legais de planejamento fiscal e orçamentário exigidos pela LRF.

A literatura especializada reforça a importância da integração entre gestão pública e gestão fiscal. Com isso, a efetividade da administração pública depende da adoção de uma gestão fiscal bem estruturada, que deve incluir: a análise detalhada das finanças do ente público, o controle rigoroso dos gastos, a racionalização da arrecadação e a melhoria da eficiência dos serviços prestados. Esses elementos, articulados, permitem que os governos alcancem maior sustentabilidade fiscal, ampliem sua capacidade de investimento e assegurem a continuidade das políticas públicas.

Para que haja uma gestão fiscal eficiente, alguns pilares como o diagnóstico financeiro, planejamento estratégico, equilíbrio orçamentário, controle da despesa,

arrecadação eficaz, gestão de pessoas e transparência, devem ser incorporados como rotina na administração pública municipal, estadual e federal. A ausência de uma gestão fiscal estruturada compromete a eficiência administrativa, aumenta o risco de sanções legais e dificulta a prestação de contas aos órgãos de controle e à sociedade.

Outro fator relevante é a crescente exigência por governança fiscal e transparência, impulsionada tanto pela legislação quanto pela pressão social. O uso de plataformas digitais, a publicação de relatórios de execução orçamentária e a participação popular nos conselhos de políticas públicas são ferramentas que fortalecem a fiscalização dos atos administrativos e inibem práticas de má gestão, corrupção ou desvio de finalidade na aplicação dos recursos públicos.

Portanto, a administração pública e a gestão fiscal são componentes indissociáveis no cenário contemporâneo. A eficiência administrativa está diretamente condicionada à capacidade dos gestores públicos de planejar com responsabilidade, executar com disciplina e avaliar com rigor a utilização dos recursos públicos. A consolidação de uma cultura de gestão fiscal responsável é, assim, fundamental para que o Estado cumpra seus compromissos com a população e promova o desenvolvimento sustentável com justiça social.

## **1.2 FINANÇAS PÚBLICAS E EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO**

As finanças públicas constituem o ramo da economia e da administração que estuda a arrecadação de receitas e a realização de despesas pelos entes estatais, com o objetivo de assegurar o funcionamento do Estado e a oferta de bens e serviços à coletividade. De acordo com Giambiagi e Além (2005), as finanças públicas estão diretamente relacionadas às decisões do setor público sobre quanto arrecadar e como gastar, refletindo escolhas sociais e políticas que impactam a economia como um todo.

No contexto da administração pública brasileira, os entes federativos — União, estados, Distrito Federal e municípios — são responsáveis por arrecadar receitas, por meio de impostos, taxas, contribuições e transferências, e por alocar esses recursos em políticas públicas, investimentos e manutenção da máquina estatal. Nesse viés, a lei orçamentária discrimina quanto e onde o poder público

pode gastar os recursos arrecadados, detalhando o destino do dinheiro público conforme as prioridades estabelecidas no planejamento governamental.

Para garantir que essa dinâmica de arrecadação e gasto ocorra de forma responsável, foram estabelecidos, ao longo do tempo, princípios orçamentários que regem o processo de elaboração, execução e controle dos orçamentos públicos. Esses princípios são normas fundamentais que asseguram a coerência, legalidade e eficiência do processo orçamentário.

Entre os principais princípios orçamentários, destacam-se o princípio da legalidade que exige que toda receita ou despesa esteja prevista em lei. Segundo o MCASP, este princípio estabelece que a execução de qualquer despesa pública deve estar amparada em autorização legal prévia, o que garante que os atos da gestão orçamentária estejam vinculados às normas aprovadas pelo Poder Legislativo. Além disso, o princípio da anualidade determina que o orçamento público deve vigorar por um exercício financeiro, normalmente coincidente com o ano civil, o que permite o planejamento periódico das ações do Estado. Ademais, o princípio do equilíbrio estabelece que as despesas públicas não devem ultrapassar as receitas previstas. Conforme Sanches (2004), trata-se de “um princípio orçamentário de natureza complementar, segundo o qual deve haver equilíbrio financeiro entre receita e despesa”.

A busca pelo equilíbrio orçamentário é enfatizada pela LRF, que em seu art. 4º, inciso I, “a”, obriga a Lei de Diretrizes Orçamentárias a conter dispositivos que assegurem esse equilíbrio. Ademais, o art. 9º da LRF impõe a limitação de empenho caso as receitas não estejam compatíveis com as metas fiscais, demonstrando o compromisso legal com a sustentabilidade das contas públicas.

O equilíbrio orçamentário, mais do que um conceito contábil, é um princípio jurídico que deve orientar toda a atividade financeira do Estado. Citando Ricardo Lobo Torres, o autor destaca que “o equilíbrio orçamentário é de natureza verdadeiramente constitucional”, sendo essencial para garantir a harmonia entre arrecadação e gasto público e, por consequência, a credibilidade fiscal do Estado.

É importante notar, contudo, que esse princípio evoluiu ao longo do tempo. Como explica Giacomoni (2005), o equilíbrio orçamentário absoluto foi relativizado com o advento do Estado do bem-estar social, passando-se a admitir déficits orçamentários desde que voltados a finalidades públicas justificadas, como investimentos sociais e infraestrutura.



Além disso, o princípio da Publicidade tem ganhado destaque, exigindo maior transparência e controle social sobre o orçamento. Essa exigência se materializa em dispositivos legais que obrigam a ampla divulgação dos dados orçamentários, promovendo o acesso à informação e a participação cidadã.

Em suma, o equilíbrio orçamentário e os princípios que regem as finanças públicas são elementos estruturantes da gestão estatal moderna. A sua observância assegura não apenas o respeito às normas legais e constitucionais, mas também a eficácia na aplicação dos recursos públicos e a promoção da justiça fiscal. Nesse contexto, a atuação dos entes federativos deve buscar não apenas o cumprimento formal desses princípios, mas sua efetividade como instrumentos de boa governança.

### **1.3 CONTEXTO HISTÓRICO DA CRIAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

A criação da LRF, sancionada em maio de 2000 por meio da Lei Complementar nº 101, é indissociável do contexto de crise fiscal que marcou o Brasil nas décadas anteriores, especialmente nos anos 1980 e 1990. Esse período foi caracterizado por sucessivos desequilíbrios nas contas públicas, hiperinflação, endividamento elevado e perda de capacidade de investimento por parte do Estado brasileiro.

Durante os anos 1990, o país enfrentava sérias dificuldades econômicas resultantes de políticas fiscais expansionistas e da ausência de mecanismos eficazes de controle do gasto público. Os anos 90 foram um “período de caos e estabilização”, marcado por tentativas de estabilização econômica e reforma do Estado, mas também por escândalos fiscais e falta de previsibilidade orçamentária. A inflação, embora finalmente controlada com o Plano Real em 1994, havia corroído a capacidade do Estado de planejar e executar políticas públicas de longo prazo.

A ausência de limites legais para o endividamento dos entes federativos e a falta de transparência nos orçamentos públicos criaram um ambiente propício à irresponsabilidade fiscal. O modelo de financiamento das administrações públicas era baseado em déficits sistemáticos, gerando pressões inflacionárias e

comprometendo a credibilidade das instituições econômicas. O desequilíbrio fiscal tornava o setor público um fator de instabilidade macroeconômica.

Além disso, a Constituição Federal de 1988 ampliou significativamente os direitos sociais e a descentralização de recursos, o que gerou aumento da despesa pública, especialmente nos estados e municípios. No entanto, essa expansão não veio acompanhada de uma disciplina fiscal correspondente. Com isso, a ampliação de competências e gastos dos entes subnacionais foi feita "sem as devidas contrapartidas em mecanismos de controle", o que agravou o desequilíbrio fiscal estrutural.

Conforme o autor Santos Filho (2006, p. 6) "o que levou à criação da LRF foram os constantes e permanentes desequilíbrios fiscais nas economias nacionais, sejam elas grandes ou pequenas", pode ter influenciado para a criação da LRF.

A criação da LRF surgiu, portanto, como resposta a essa conjuntura, já que a lei foi elaborada com o objetivo de "instituir normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal", segundo Cruz e Afonso (2018) destacam que a LRF "é uma atividade ordenada, transparente e que possui mecanismos de controle eficazes para a efetividade do equilíbrio das contas públicas". A LRF também buscou romper com práticas anteriores de gestão pública pouco responsáveis, como o uso político do orçamento e o "empurrar" de déficits para governos seguintes.

Em resumo, a Lei de Responsabilidade Fiscal representa uma inflexão no modelo de gestão pública brasileira, ao criar um marco legal que impõe limites, obriga à transparência e responsabiliza os agentes públicos pela condução das finanças do Estado. Sua criação foi motivada não apenas pela necessidade técnica de controle dos gastos, mas também por pressões sociais e políticas por uma administração pública mais eficiente e responsável.

#### **1.4 FUNDAMENTOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

A LRF, instituída por meio da Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, representa um marco jurídico e institucional no controle das finanças públicas brasileiras. Para Paludo (2012, p. 289), "A LRF apresenta três objetivos principais: a responsabilidade na gestão fiscal, o equilíbrio entre receitas e despesas e a

transparência fiscal”. Trata-se de um instrumento que busca estabelecer uma cultura de disciplina fiscal no âmbito da administração pública, em especial entre os entes federativos — União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Segundo o MCASP, a LRF tem como finalidade disciplinar a gestão fiscal por meio da imposição de limites, condições e responsabilidades aos entes federativos, buscando assegurar o equilíbrio das contas públicas e a sustentabilidade das finanças no longo prazo. A norma estabelece parâmetros objetivos para a programação e execução orçamentária, promovendo a responsabilização dos gestores e o monitoramento constante das metas fiscais. A norma se baseia em três pilares essenciais: o planejamento fiscal, a transparência na gestão orçamentária e o controle dos gastos públicos.

Entre os princípios que norteiam a LRF destacam-se o equilíbrio fiscal, a transparência, a responsabilidade na gestão, o planejamento orçamentário e a prevenção de riscos fiscais. O equilíbrio fiscal, por sua vez, refere-se à capacidade do Estado de manter uma relação saudável entre receitas e despesas, garantindo a sustentabilidade das contas públicas no médio e longo prazo. Essa diretriz é fundamental para a estabilidade econômica e o desenvolvimento sustentável.

Os principais mecanismos de controle instituídos pela LRF podem ser organizados em quatro grandes eixos — Limite de despesa com pessoal; endividamento público; transparência e; Controle e responsabilização — com isso, tendo ênfase no limite de despesa com pessoal, é por onde a LRF estabelece limites rigorosos para a despesa com pessoal ativo e inativo nos três níveis de governo. Conforme o art. 19 da Lei, o gasto com pessoal é distribuído em percentuais específicos para os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário:

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

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

Já o endividamento público é onde a LRF também impõe limites aos entes federativos, condicionando a contratação de novas dívidas ao cumprimento de metas fiscais e ao respeito a limites estabelecidos pelo Senado Federal.

Nesse viés, um dos fundamentos centrais da LRF é o estímulo à transparência na gestão fiscal. Onde a lei obriga a divulgação de relatórios periódicos — como o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) —, permitindo que a sociedade acompanhe a execução orçamentária dos entes públicos.

Além do mais, LRF instituiu mecanismos de controle preventivo e corretivo, responsabilizando os gestores públicos por atos que comprometam o equilíbrio fiscal. O descumprimento dos limites legais pode gerar sanções administrativas, civis e penais, conforme previsto na Lei de Improbidade Administrativa e em outras normas complementares.

A LRF busca promover a gestão responsável dos recursos públicos, com foco na “disciplina fiscal, no combate à corrupção e na melhoria da qualidade dos serviços públicos oferecidos à população”. Trata-se de uma legislação que fortalece os fundamentos do Estado Democrático de Direito, impondo limites técnicos e éticos à atuação dos gestores.

Já o endividamento público é onde a LRF também impõe limites aos entes federativos, condicionando a contratação de novas dívidas ao cumprimento de metas fiscais e ao respeito a limites estabelecidos pelo Senado Federal.

Nesse viés, um dos fundamentos centrais da LRF é o estímulo à transparência na gestão fiscal. Onde a lei obriga a divulgação de relatórios periódicos — como o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) —, permitindo que a sociedade acompanhe a execução orçamentária dos entes públicos.

Além do mais, LRF instituiu mecanismos de controle preventivo e corretivo, responsabilizando os gestores públicos por atos que comprometam o equilíbrio fiscal. O descumprimento dos limites legais pode gerar sanções administrativas, civis e penais, conforme previsto na Lei de Improbidade Administrativa e em outras normas complementares.

Em síntese, a Lei de Responsabilidade Fiscal consolidou-se como um dos instrumentos mais importantes de governança financeira no Brasil, fornecendo diretrizes claras e objetivas para a condução da política fiscal. Seus fundamentos contribuem para a previsibilidade das ações governamentais, a sustentabilidade das contas públicas e a confiança dos cidadãos na administração estatal.

## **1.5 LRF COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E CONTROLE**

A LRF representa um marco na modernização da gestão pública brasileira, funcionando como um instrumento essencial de planejamento, controle e responsabilização fiscal. Um de seus principais objetivos é assegurar o equilíbrio das contas públicas por meio da imposição de limites e condições à gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos entes federativos. Nesse sentido, a LRF se articula diretamente com os principais instrumentos de planejamento orçamentário, entre elas: o PPA, LDO e a LOA.

Segundo o MCASP, a LRF fortaleceu a integração entre o planejamento e a execução orçamentária ao vincular a realização da despesa pública ao cumprimento de metas fiscais definidas na legislação vigente. Essa vinculação busca assegurar uma gestão fiscal responsável e orientada por resultados, prevenindo desequilíbrios que possam comprometer a sustentabilidade das finanças públicas e a capacidade de o Estado cumprir suas obrigações de forma contínua.

A LRF reforça a centralidade do PPA como instrumento de médio prazo, estabelecendo que os programas governamentais devem estar em consonância com as diretrizes e objetivos fixados neste plano. A LDO, por sua vez, ganha papel de destaque ao funcionar como elo entre o PPA e a LOA, uma vez que define as metas e prioridades da administração pública para o exercício seguinte, além de fixar parâmetros para a elaboração do orçamento anual. A LOA, finalmente, materializa o planejamento em execução financeira, devendo observar rigorosamente os limites e metas fiscais definidos nos instrumentos anteriores.

Essa articulação entre os instrumentos de planejamento está prevista no artigo 4º da LRF, que determina que a LDO “disporá sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e forma de limitação de empenho, normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos”. Já o artigo 5º da mesma lei exige que a LDO contenha o Anexo de Metas Fiscais, com as “metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública” para o exercício a que se referem e os dois seguintes.

A LRF também introduziu mecanismos para evitar a execução orçamentária desvinculada da realidade fiscal. Esse argumento está presente no artigo 1º, §1º que diz:

**Art. 1.** Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

**§ 1º** A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Com isso, a lei busca consolidar a cultura da responsabilidade na administração dos recursos públicos, reforçando o papel do planejamento como fundamento para decisões fiscais.

Outro aspecto relevante trazido pela LRF é o fortalecimento do controle institucional exercido pelos Tribunais de Contas, que têm papel ativo na fiscalização do cumprimento das regras fiscais. Conforme o artigo 59, cabe ao controle externo e ao sistema de controle interno de cada Poder “avaliar o cumprimento das metas estabelecidas na LDO, o desempenho da arrecadação e a limitação de empenho, se for o caso”. Os órgãos de controle funcionam como órgãos de vigilância permanente da legalidade e legitimidade dos atos administrativos, com especial atenção às metas estabelecidas no planejamento público.

Além disso, a exigência da definição de metas fiscais constitui um dos pilares da LRF. O Anexo de Metas Fiscais, previsto no artigo 4º, §1º estabelece que:

**Art. 4. § 1º** Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

Essa prática busca assegurar previsibilidade, coerência e responsabilidade na condução da política fiscal.

A principal inovação da LRF foi tornar obrigatória a vinculação entre planejamento, orçamento e execução, reforçando a cultura do planejamento como base para a boa gestão pública. Assim, a LRF promove uma mudança de

paradigma na administração pública ao exigir não apenas a elaboração dos instrumentos de planejamento, mas também a sua execução com responsabilidade, coerência e transparência.

Em suma, a LRF se consolida como um instrumento técnico e normativo de controle da gestão pública, promovendo a eficiência na aplicação dos recursos públicos por meio da integração entre o planejamento de médio prazo (PPA), as diretrizes anuais (LDO), a execução orçamentária (LOA), e o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas. Essa estrutura normativa visa assegurar o cumprimento de metas fiscais, prevenir desequilíbrios orçamentários e garantir a sustentabilidade das finanças públicas no longo prazo.

## **1.6 DESPESAS PÚBLICAS: PRINCÍPIOS E FASES DE EXECUÇÃO**

As despesas públicas constituem uma das funções primordiais do Estado moderno, sendo o instrumento pelo qual se realizam os objetivos previstos na Constituição, como a promoção do bem-estar social, o desenvolvimento econômico e a garantia dos direitos fundamentais. De acordo com o MCASP, a despesa pública é o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade. Em outras palavras, refere-se à utilização de recursos públicos para atender às necessidades da sociedade e promover o desenvolvimento.

A importância das despesas públicas reside em sua capacidade de influenciar diretamente o desenvolvimento econômico e social. Elas desempenham um papel fundamental na administração financeira do Estado e na definição de políticas públicas, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida da população. Além disso, ao direcionar os gastos para áreas estratégicas como saúde, educação, segurança e infraestrutura, o Estado pode reduzir desigualdades e fomentar o crescimento sustentável.

A execução da despesa pública deve observar os princípios constitucionais e legais da administração pública. Os principais princípios que regem sua realização — legalidade; publicidade; eficiência; planejamento e responsabilidade — por sua vez buscam se assegurar cada vez mais para o aperfeiçoamento da sua execução.

Nesse sentido, a legalidade diz a respeito que a despesa só pode ser realizada se estiver prevista em lei e autorizada por meio de instrumento orçamentário. Já a publicidade declara que todas as despesas devem ser transparentes, com acesso garantido ao cidadão. A eficiência significa que os recursos devem ser aplicados com o máximo de resultado possível. Por fim, o planejamento e a responsabilidade exclamam que conforme LRF, as despesas devem respeitar os limites estabelecidos e estar compatíveis com as metas fiscais.

O art. 1º, §1º da LRF estabelece que “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”.

As despesas públicas podem ser classificadas de diversas formas, a depender do critério utilizado. Elas se dividem principalmente em despesas correntes, despesas de capital, intraorçamentárias e extraorçamentárias. Essa classificação é fundamental para o controle e planejamento do orçamento público, sendo indispensável à boa gestão fiscal.

As despesas correntes são aquelas voltadas para a manutenção da máquina pública e prestação de serviços, como salários e custeio. Já as despesas de capital, por outro lado, envolvem os investimentos em bens duradouros e aumento do patrimônio público, como obras e aquisição de imóveis. As intraorçamentárias referem-se às operações entre órgãos do mesmo ente federativo. E por último as extraorçamentárias não são previstas no orçamento, mas são necessárias por força de lei, como cauções e depósitos judiciais.

A execução da despesa pública segue três fases principais, conforme a Lei nº 4.320/1964 e o MCASP, as quais destacam três fases: o empenho, a liquidação e o pagamento. Esse processo visa assegurar a legalidade, transparência e controle dos gastos públicos, prevenindo desperdícios e desvios de recursos.

Com isso, o empenho é destacado como o ato que reserva parte do orçamento para uma despesa específica, assumindo o compromisso de pagamento. A liquidação consiste na comprovação do direito do credor, com base na entrega do bem ou serviço, confirmada por documentos como notas fiscais ou recibos. E o pagamento é a quitação da despesa após a liquidação, com a liberação dos recursos ao credor autorizado.



## 1.7 DESPESAS COM PESSOAL E RCL: CONCEITO, COMPOSIÇÃO E INTER-RELAÇÃO.

A correta gestão das finanças públicas demanda atenção especial às despesas com pessoal, especialmente no que se refere ao cumprimento dos limites impostos pela LRF. Para isso, a RCL exerce papel fundamental, pois é a base de cálculo utilizada para mensuração desses limites, representando um dos principais instrumentos de controle da sustentabilidade fiscal dos entes federativos, visando sempre a evitar gastos excessivos.

A RCL é um indicador financeiro que reflete a capacidade de arrecadação efetiva do Estado, sendo composta pelas receitas correntes arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as transferências constitucionais e legais obrigatórias aos demais entes federativos, bem como outros ajustes estabelecidos por lei.

Conforme o MCASP, a RCL é composta pelas receitas correntes arrecadadas no mês de referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades e as deduções previstas na legislação, como transferências constitucionais a outros entes, contribuições dos servidores para o regime próprio de previdência e receitas de compensação previdenciária. Dentre suas principais fontes estão os impostos, taxas, contribuições, receitas patrimoniais, de serviços, transferências correntes e receitas previdenciárias.

A LRF, em seu art. 2º, inciso IV, define a RCL como:

**Art. 2. inciso IV:** receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

- a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;
- b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;
- c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

A despesa com pessoal é um dos componentes mais relevantes das contas públicas, pois representa os custos da administração com a força de trabalho que

mantém o funcionamento dos serviços estatais. Esse tipo de despesa inclui salários, aposentadorias, pensões, encargos sociais e diversos adicionais, pagos tanto a servidores ativos quanto a inativos e pensionistas. Sua composição ampla exige atenção, já que envolve valores fixos e permanentes que comprometem parte significativa do orçamento. Por isso, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece limites baseados na Receita Corrente Líquida, buscando impedir o desequilíbrio entre arrecadação e gastos. Um bom controle dessas despesas é essencial para garantir a sustentabilidade financeira do ente público e a qualidade dos serviços oferecidos à população.

De acordo com o art. 18 da LRF:

**Art. 18. :** Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

A inter-relação entre a Receita Corrente Líquida e a despesa com pessoal é normativamente regulada pela LRF, que impõe limites percentuais máximos, prudenciais e de alerta para essas despesas, a fim de evitar comprometimento excessivo das receitas públicas com gastos fixos e permanentes para não comprometer a estabilidade fiscal e a prestação dos serviços à população.

Nos termos do art. 19 da LRF, a despesa total com pessoal não pode exceder 60% da RCL, sendo esse limite distribuído entre os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Para o Poder Executivo, por exemplo, o limite é de 54% da RCL no âmbito municipal, 49% no âmbito estadual e 40,9% no âmbito federal. Além disso, os poderes legislativo e judiciário também possuem limites que são impostos pela LRF nos três âmbitos — federal, estadual e municipal — tais medidas foram tomadas justamente para manter um equilíbrio nos gastos com pessoal, além de manter o controle cada vez mais eficiente.

Tabela 1 – Limites impostos pela LRF em cada ente federativo

	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL
Legislativo	2,50%	3%	6%
Judiciário	6%	6%	Não existe
Executivo	40,90%	49%	54%
Ministério público	0,60%	2%	Não existe
<b>TOTAL</b>	50%	60%	60%

Fonte: [lrf.com.br/mp\\_mlr\\_despesa\\_pessoal](http://lrf.com.br/mp_mlr_despesa_pessoal).

Essa vinculação visa garantir equilíbrio fiscal e previsibilidade na gestão pública, assegurando que os entes mantenham margem orçamentária para investimentos, serviços essenciais e para o cumprimento de obrigações legais. A superação dos limites acarreta sanções como a vedação de aumentos salariais, contratações, criação de cargos e outras penalidades previstas nos artigos 22 e 23 da LRF.

Além do mais, com o foco voltado para o Poder Executivo na esfera municipal, a LRF, além de estipular o limite máximo que corresponde a 54% da RCL, indica também os limites prudencial, presente no parágrafo único do artigo 22 da LRF, corresponde a 95% do limite máximo, ou seja, 51,3% do valor total da RCL, e também indica o limite de alerta que corresponde a 90% do limite máximo, ou seja 48,6% do valor total da RCL.

Nesse sentido, ao atingir o limite prudencial, embora não tenha atingido o limite máximo, ela entra em uma zona de risco, sendo impostas vedações automáticas pela LRF, tais como concessão de aumento salarial, criação de cargos, empregos ou funções e até mesmo contratações e nomeações.

Já o limite de alerta é usado como um sinal preventivo para que o gestor adote medidas corretivas antes de entrar em zona de risco. Por esse lado, caso os tribunais identifiquem desvios de finalidade, ineficiência nos gastos ou possíveis irregularidades na execução orçamentária e nos programas governamentais, devem, por sua vez, formalizar alerta ao órgão responsável. Com isso, o tribunal de contas pode intervir para emitir alertas aos gestores para que possam evitar sanções futuras e até mesmo comprometer a sustentabilidade previdenciária.

## 2. METODOLOGIA

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa, descritiva e documental, com o objetivo de analisar dados numéricos e evidências oficiais relacionadas às despesas com pessoal no âmbito do Poder Executivo do município de Teresina, no período de 2015 a 2023. A metodologia utilizada baseia-se em fontes secundárias, especialmente por meio da consulta a documentos e relatórios disponibilizados em portais institucionais na internet, com destaque para o site oficial da Prefeitura Municipal de Teresina.

A investigação concentra-se na administração pública, que abrange os três níveis de governo — federal, estadual e municipal —, contudo, o foco desta pesquisa recai sobre a esfera municipal. Nesse contexto, foram levantadas informações públicas disponíveis em portais de transparência e relatórios de gestão fiscal, com ênfase nas despesas com pessoal e na RCL do município, sendo estas informações essenciais para o desenvolvimento da análise.

A população em destaque na pesquisa corresponde aos dados financeiros do ente federativo municipal, notadamente aqueles vinculados à despesa com pessoal e à RCL, prestados pelo Poder Executivo. Os critérios de inclusão foram os dados disponíveis entre os anos de 2015 e 2023, o que permite uma análise atualizada, relevante e compatível com o contexto fiscal recente.

A coleta de dados concentrou-se em relatórios fiscais periódicos, demonstrativos da despesa com pessoal e indicadores de receita, tendo como principal referência os limites legais estabelecidos pela LRF. Para facilitar a interpretação dos resultados, as informações foram organizadas e apresentadas por meio de gráficos e tabelas comparativas, que permitiram observar a evolução dos indicadores ao longo dos anos e verificar o cumprimento, ou não, dos limites estabelecidos pela LRF.

A análise dos dados foi conduzida de forma descritiva e comparativa, com o intuito de avaliar o comportamento das despesas com pessoal frente aos limites legais, identificar eventuais desvios e refletir sobre suas implicações para a gestão pública municipal. A interpretação dos resultados, à luz da teoria existente sobre gestão pública e controle fiscal, permite uma análise mais aprofundada sobre a eficácia da LRF na contenção dos gastos com pessoal.

Por fim, a abordagem crítica adotada visa proporcionar uma compreensão mais ampla dos impactos da LRF na administração pública municipal. A metodologia utilizada busca garantir a validade e a relevância dos resultados obtidos, contribuindo, assim, para uma reflexão mais consistente sobre a gestão fiscal responsável e os desafios enfrentados pelos municípios brasileiros, em especial Teresina.

## **2.1 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE TERESINA/PI**

Teresina é a capital do estado do Piauí e a única capital nordestina localizada fora do litoral, situando-se na região Centro-Norte do estado. Foi fundada em 1852 e planejada desde sua origem, sendo a primeira capital brasileira construída com esse propósito. Possui uma posição estratégica que favorece a integração regional, especialmente entre os estados do Nordeste e do Norte do Brasil.

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022), Teresina possui uma população estimada de 866.300 habitantes, sendo o município mais populoso do estado. A densidade demográfica é de aproximadamente 1.300 hab./km<sup>2</sup>, com predominância de população urbana. A cidade tem apresentado um crescimento populacional moderado nas últimas décadas, mantendo relevância como polo urbano regional.

A economia de Teresina é fortemente baseada no setor terciário, que representa cerca de 88,5% do Produto Interno Bruto (PIB) local, com destaque para comércio, administração pública, serviços de saúde e educação. A indústria representa 11,2% do PIB, enquanto o setor agropecuário é pouco expressivo, respondendo por apenas 0,3% da economia municipal. A cidade também é um centro de serviços e sede de importantes instituições públicas e privadas, exercendo influência econômica e social sobre os municípios do entorno. De acordo com o IBGE (2022), o PIB municipal ultrapassa R\$ 20 bilhões, com PIB per capita estimado em R\$ 24.400,00.

### 3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados da pesquisa serão apresentados e discutidos neste capítulo, que por sua vez será divulgado se realmente houve ou não um respeito aos limites estabelecidos na LRF nas despesas com pessoal pelo poder Executivo, sendo ele direcionado ao município de Teresina no Estado do Piauí, entre os anos de 2015 até 2023.

Para isso, o auxílio da investigação através do site de Portal de Transparência do município de Teresina foi fundamental para a coleta de dados presentes neste trabalho. Como já mencionado, os dados coletados abrangem um período de nove anos (2015 a 2023), onde a mesma inclui a Receita líquida anual, limites máximo, prudencial e de alerta de despesa com pessoal, tais dados apresentados em quesitos percentuais e de valores absolutos, além de incluir também a despesa total com pessoal em cada período mencionado, e com isso ajudou a contribuir para calcular a porcentagem relativa à despesa com pessoal sobre o limite máximo impostos pela LRF.

Nesse sentido, os dados obtidos foram organizados em quadros e tabelas para que houvesse uma interpretação facilitada para o público em geral. Além de contar com um gráfico que permite a visualização do percentual ao longo do período.

**Tabela 2 – Comparativo entre RCL e Despesa Total com Pessoal – Teresina/PI (2015 a 2023)**

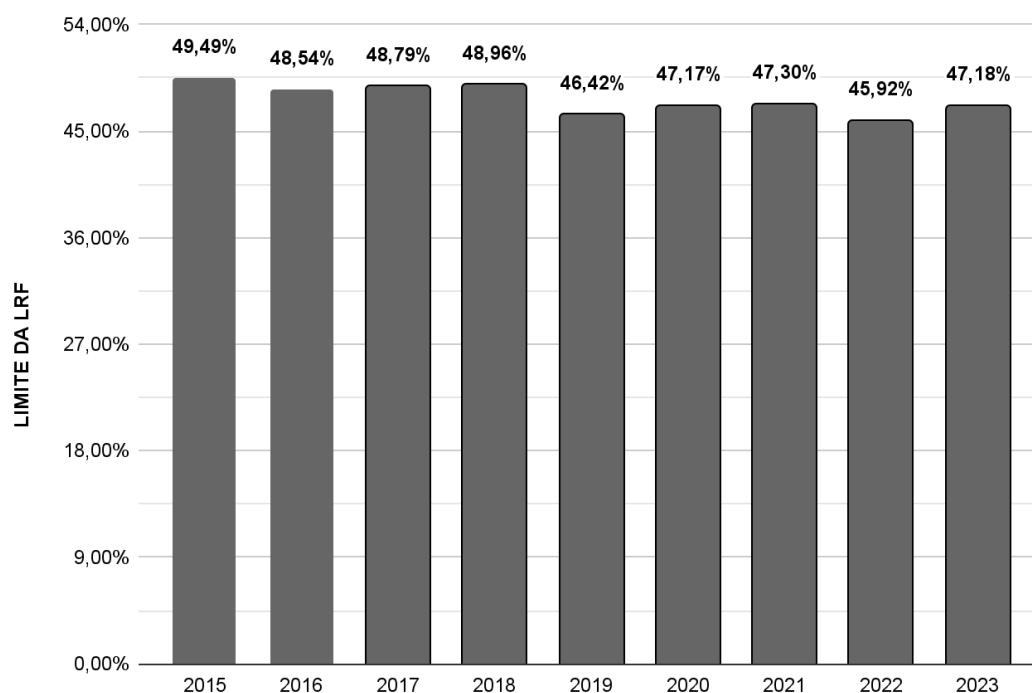
ANO	TOTAL DA RCL	DESPESA TOTAL COM PESSOAL EM R\$	% DA DESPESA COM PESSOAL / RCL
2015	R\$ 1.949.779.619,18	R\$ 964.881.711,99	49,49%
2016	R\$ 2.194.946.342,01	R\$ 1.065.498.253,35	48,54%
2017	R\$ 2.289.073.655,81	R\$ 1.116.897.831,67	48,79%
2018	R\$ 2.497.011.992,45	R\$ 1.222.572.451,60	48,96%
2019	R\$ 2.715.438.749,21	R\$ 1.263.169.102,79	46,52%
2020	R\$ 2.917.673.355,29	R\$ 1.376.255.926,24	47,17%
2021	R\$ 3.132.430.523,37	R\$ 1.481.599.037,86	47,30%
2022	R\$ 3.533.121.118,21	R\$ 1.622.563.896,46	45,92%
2023	R\$ 3.815.740.917,09	R\$ 1.800.321.267,29	47,18%

Fonte: adaptado de <https://transparencia.teresina.pi.gov.br/>

A partir dos dados coletados no período em questão, é possível a compreensão de uma trajetória de crescimento gradual tanto da receita de corrente líquida (RCL) quanto da despesa com pessoal. Porém, mesmo com o aumento dos dois índices, o percentual da despesa com pessoal em relação à RCL se manteve dentro do limite máximo imposto pela LRF, além de em todos os anos analisados foi revelado em que nenhum momento foi atingido o limite prudencial estabelecido, porém em três ocasiões (2015, 2017 e 2018) de acordo com a tabela 2 o percentual ultrapassou o limite de alerta.

Diante desse cenário, conforme na tabela 2, é perceptível uma ligeira queda no percentual, saindo de 48,96% para 45,92% de comprometimento da RCL com pessoal entre 2018 e 2022. Esse índice pode demonstrar uma contenção de despesas implementadas pela gestão municipal, com um foco na racionalização com os gastos, ou então, o mesmo pode refletir em um aumento significativo da RCL, aliviando proporcionalmente a pressão para cima do percentual legal relacionado aos gastos.

**Gráfico 1 - Comparação de gastos com pessoal entre 2015 a 2023**

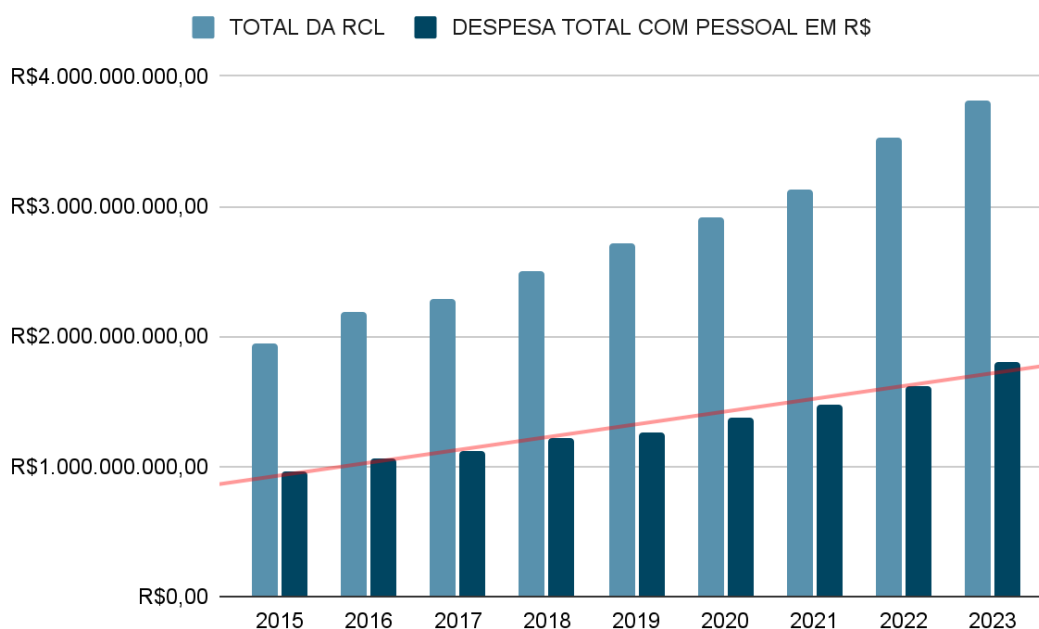


Fonte: Autor (2025)

Com os dados obtidos, os percentuais obtidos na tabela 2 foi possível a criar o gráfico 1 organizando os percentuais ao longo do período analisado no qual

revela que a despesa com pessoal sobre a RCL oscilou entre 45,92% (menor valor em 2022) e 49,49% (maior valor em 2015). Esse fator revela um bom equilíbrio no controle dos gastos com pessoal pelo poder Executivo, mesmo diante de oscilações econômicas da gestão pública, conseguindo manter uma margem de segurança.

**Gráfico 2 - Total da RCL em relação à despesa total com pessoal em R\$**



Fonte: Autor (2025)

Em relação ao gráfico 2, são interpretados a comparação entre a RCL e os gastos de despesas com pessoal, permitindo a visualização dos valores absolutos, evidenciando um crescimento contínuo, além de permitir observar qual o percentual dos valores no período estimado.

Os dados indicam que o município de Teresina manteve um bom equilíbrio fiscal quanto a despesa com pessoal, pois o mesmo se mostra dentro dos limites estabelecidos. Esse fator pode ser levado em consideração como resultado de uma gestão atenta à LRF, demonstrando um esforço contínuo, evitando o município de levar sanções legais para garantir uma boa saúde financeira na administração pública, além de preservar a estabilidade financeira do município ao longo do período.



Deste modo, conforme apresentado no referencial teórico, a Lei de Responsabilidade Fiscal não apenas define limites e obrigações, mas também propõe uma mudança de cultura na administração pública brasileira, ao incentivar práticas de planejamento, transparência e controle das finanças públicas. Em Teresina, os presentes dados mostram respeito sendo aplicado de maneira eficaz sob medida aos limites da LRF. Enquanto muitos entes federativos enfrentam dificuldades para manter os limites legais, sobretudo em anos de crise econômica, Teresina demonstrou uma gestão fiscal alinhada aos dispositivos da LRF, inclusive nos anos de maior incerteza econômica, como em 2020 e 2021. A prática fiscal observada dialoga diretamente com os conceitos de responsabilidade e prudência fiscal explorados na fundamentação teórica, mostrando que, quando bem aplicada, a LRF se torna uma ferramenta eficaz na preservação do equilíbrio das contas públicas. Essa coerência entre teoria e prática fortalece a compreensão da LRF como instrumento de governança, e não apenas como um conjunto de normas restritivas. O caso analisado evidencia como a legislação pode contribuir positivamente para a construção de políticas públicas mais sustentáveis.

Entretanto, os percentuais de despesa com pessoal, embora abaixo dos limites legais, permaneceram durante quase todo o período analisado relativamente próximos ao limite de alerta (48,6%), com índices geralmente entre 46% e 49%. Isso indica uma margem de manobra relativamente estreita para expansão dos gastos com pessoal sem infringir a LRF. Outro ponto de atenção é que o respeito aos limites legais não garante, por si só, a eficiência na gestão pública. Gastar dentro da legalidade é necessário, mas é igualmente importante garantir que esses recursos estejam sendo utilizados de forma eficaz, com retorno social significativo. Ou seja, a análise quantitativa revela o cumprimento da norma, mas não permite avaliar a qualidade da despesa com pessoal — como, por exemplo, a produtividade dos servidores, a adequação dos quadros funcionais ou a prestação de serviços à população. Essa limitação, reconhecida nesta pesquisa, abre caminho para estudos futuros mais aprofundados, que avaliem a eficiência da aplicação dos recursos humanos no setor público municipal. De todo modo, a permanência dentro dos limites estabelecidos já representa um avanço importante em relação ao histórico de descontrole fiscal que afetava muitos entes da federação antes da LRF.

Desse modo, cabe ressaltar que do ponto de vista prático, a manutenção da despesa com pessoal dentro dos parâmetros legais garante ao município uma série de benefícios, como a possibilidade de firmar convênios, contratar operações de crédito e manter regularidade junto aos órgãos de controle, como os Tribunais de Contas. Isso assegura a capacidade do ente público de investir em políticas públicas prioritárias e de responder a demandas sociais de forma mais estruturada. Do ponto de vista teórico, a pesquisa confirma a aplicabilidade da LRF como instrumento regulador eficaz, especialmente quando há vontade política e capacidade técnica por parte dos gestores. O caso do município de Teresina se apresenta como um exemplo concreto de como os princípios da responsabilidade fiscal podem ser incorporados à cultura administrativa, com impactos positivos e duradouros. A análise desenvolvida aqui reforça também o papel da contabilidade pública como ferramenta indispensável para a transparência e o controle social. Ao tornar os dados acessíveis, compreensíveis e comparáveis, a contabilidade permite não apenas o cumprimento das obrigações legais, mas também o aprimoramento das decisões gerenciais. Por fim, este estudo contribui para o entendimento de que a LRF, mais do que um conjunto de regras, é um marco institucional que busca equilibrar os interesses financeiros do Estado com os direitos e necessidades da população, e que seu respeito é fundamental para garantir a credibilidade, a governabilidade e a efetividade da administração pública.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo analisar o comportamento do índice de despesa com pessoal do município de Teresina/PI no período de 2015 a 2023, com foco na conformidade com os limites estabelecidos pela LRF. A investigação baseou-se em uma abordagem qualitativa e documental, por meio da análise de dados secundários disponíveis em fontes oficiais, como portais de transparência e relatórios de gestão fiscal da Prefeitura Municipal de Teresina.

A questão-problema que norteou o estudo — Qual o comportamento do índice de despesa com pessoal do município de Teresina no período de 2015 a 2023? — foi devidamente respondida. Os resultados obtidos evidenciam que o município, ao longo do período analisado, manteve suas despesas com pessoal dentro dos limites legais estabelecidos pela LRF, com percentuais que variaram entre 45,92% e 49,49% da RCL, abaixo do limite máximo de 54% previsto para o Poder Executivo no âmbito municipal.

Embora o município tenha ultrapassado o limite de alerta em três exercícios (2015, 2017 e 2018), em nenhum momento atingiu os limites prudencial e máximo. Isso demonstra um controle fiscal eficaz, ainda que com margem de manobra reduzida. Além disso, observou-se uma tendência de leve redução no percentual de comprometimento da RCL com despesas de pessoal nos anos finais da série histórica, o que pode indicar esforços de contenção de gastos ou crescimento proporcional da receita.

Os objetivos específicos propostos também foram alcançados. A pesquisa identificou as principais exigências da LRF relacionadas à despesa com pessoal, analisou sua composição e inter-relação com a RCL, além de demonstrar como o município de Teresina tem se comportado diante dessas exigências legais. O estudo também contribuiu para reforçar a importância da LRF como instrumento de controle, planejamento e transparência na gestão fiscal dos entes federativos.

Contudo, é importante destacar que, apesar do cumprimento dos limites legais, a simples obediência à LRF não assegura, por si só, a eficiência na alocação dos recursos humanos. A análise quantitativa realizada neste trabalho não permite avaliar a qualidade do gasto com pessoal, tampouco sua efetividade na prestação dos serviços públicos à população. Essa limitação aponta para a necessidade de

pesquisas futuras que explorem a dimensão qualitativa da gestão de pessoas na administração pública.

Dessa forma, conclui-se que a experiência do município de Teresina pode ser vista como um exemplo positivo de adesão aos preceitos da LRF, contribuindo para a estabilidade das contas públicas e para a manutenção da capacidade administrativa e financeira do ente municipal. Os dados apresentados reforçam o papel da contabilidade pública e da transparência como ferramentas fundamentais para a governança fiscal e para o fortalecimento da gestão pública orientada à responsabilidade, legalidade e efetividade.

Diante das conclusões obtidas nesta pesquisa, sugere-se que estudos futuros aprofundem a análise qualitativa da despesa com pessoal, com foco na eficiência e produtividade dos recursos humanos na administração pública. Embora o município de Teresina tenha respeitado os limites legais da LRF, a qualidade do gasto — ou seja, se os investimentos em pessoal se traduzem em melhoria nos serviços públicos essenciais como saúde, educação e assistência social — ainda precisa ser melhor compreendida. Investigações mais detalhadas sobre a estrutura funcional, a distribuição dos cargos efetivos e comissionados, a eficiência administrativa e o impacto dos pisos salariais nacionais podem ampliar significativamente o entendimento do tema. Além disso, recomenda-se a realização de estudos comparativos entre municípios com características socioeconômicas semelhantes, o que permitirá avaliar quais estratégias têm sido mais eficazes na manutenção do equilíbrio fiscal e na valorização do serviço público. Por fim, as pesquisas futuras podem também utilizar outra fonte para o estudo, tal como o parecer do Tribunal de Contas do Estado, que permite uma análise e opinião técnica sobre as contas dos órgãos públicos, como prefeituras e governos estaduais, auxiliando o Poder Legislativo no julgamento dessas contas, podendo observar a legalidade, a economicidade, a eficiência e a eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Para os profissionais da contabilidade pública, da gestão fiscal e do controle interno, os resultados desta pesquisa reforçam a importância de manter um acompanhamento contínuo e sistemático das despesas com pessoal, especialmente por meio de sistemas de informação integrados e atualizados. A utilização dos instrumentos legais de planejamento (PPA, LDO e LOA) deve ser fortalecida com dados confiáveis e análises preditivas, possibilitando a antecipação

de riscos fiscais. A adoção de práticas proativas de controle interno, como simulações orçamentárias, cenários de impacto de reajustes salariais e monitoramento por área de despesa, é essencial para evitar que a folha de pagamento ultrapasse os limites legais. Profissionais da contabilidade pública devem atuar como agentes estratégicos, promovendo o uso da informação contábil como ferramenta de decisão, e não apenas como instrumento de prestação de contas.

## REFERÊNCIAS

ASPEC. **A LRF e o impacto na gestão pública municipal**. 2021. Disponível em: <https://aspec.com.br/blog/a-lrf-e-o-impacto-na-gestao-publica-municipal/>.

EQUIPLANO. **Administração Pública e Gestão Fiscal: uma análise da integração entre gestão, orçamento e responsabilidade**. Disponível em: <https://www.equiplano.com.br/artigo.php?a=109>.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Institui normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm).

MORAES, A. de. **Direito Constitucional**. 3 ed. São Paulo: Editora Atlas, 1996.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 13. ed. ampl. e rev. São Paulo: Atlas, 2005.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

INVISTA SEMPRE. **O que é equilíbrio orçamentário?** Disponível em: <https://investasempre.com.br/glossario/o-que-e-equilibrio-orcamentario/>

ASPEC. **7 passos para estruturar a gestão fiscal do seu município**. 2021b. Disponível em: <https://aspec.com.br/blog/7-passos-para-estruturar-a-gestao-fiscal-do-seu-municipio/>.

CRUZ, C. F.; AFONSO, L. E. **Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios**. Revista de Administração pública, v. 52, n. 1, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612165847>.

PALUDO, A. V. **Orçamento público e administração financeira e orçamentária e Lei de Responsabilidade Fiscal**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

SAWHNEY, U. (2018). **An analysis of fiscal policy in an emerging economy: innovative and sustainable fiscal rules in India upinder**. Millennial Asia, 9(3), 295-317.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: **Presidência da República**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

TRANSPARÊNCIA RO. **O que é despesa pública**. Disponível em: <https://transparencia.ro.gov.br/despesa/o-que-e-despesa-publica>.

I9 TREINAMENTOS. **A importância de conhecer a classificação da despesa pública**. Disponível em: <https://i9treinamentos.com/blog/a-importancia-de-conhecer-a-classificacao-da-despesa-publica-para-a-captacao-de-recursos/>.

INVESTIDOR SARDINHA. **Despesas Públicas: O que são e como funcionam.** Disponível em: <https://investidorsardinha.r7.com/aprender/despesas-publicas/>.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades e estados: Teresina.** 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>.

PLANO NACIONAL DE CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público: MCASP.** 11. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2024. Disponível em: <https://cnm.org.br/storage/noticias/2024/Links/MCASP%20-%2011%C2%AA%20Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf>.

SANCHES, O. M. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins.** 2. ed. atual. e ampl. Brasília: OMS, 2004.

DIÁRIO DO COMÉRCIO. **Anos de 1990: caos e estabilização.** Disponível em: <https://90anos.diariodocomercio.com.br/materias-90/anos-de-1990-caos-e-estabilizacao/>.

PREFEITURA MUNICIPAL DE AMPARO DO SÃO FRANCISCO. **Lei de Responsabilidade Fiscal.** Disponível em: <https://www.amparodosaofrancisco.se.gov.br/lei-de-responsabilidade-fiscal>.

BRASIL. **Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Dicas sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal.** Brasília: STN, 2008. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-assuntos-economicos/orcamento-federal/lei-de-responsabilidade-fiscal/dicas/080807\\_pub\\_lrf\\_dicas\\_port.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-assuntos-economicos/orcamento-federal/lei-de-responsabilidade-fiscal/dicas/080807_pub_lrf_dicas_port.pdf).

TORRES, R. L. **Comentários à Constituição financeira.** Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2000.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Execução da despesa pública.** Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/execucao-despesa-publica>.

SANTOS FILHO, Elmitho Ferreira dos. **A atuação dos tribunais de contas para cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e sua importância para as ações fiscais e penais**(2006, p. 6).

PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA. **Portal da Transparência.** Disponível em: <https://transparencia.teresina.pi.gov.br/>.

BRASIL. **G20: cidades sede – Teresina.** Disponível em: <https://www.gov.br/g20/pt-br/sobre-o-g20/cidades-sede/teresina>.

LRF – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. **Despesa com pessoal.** Disponível em: [https://www.lrf.com.br/mp\\_mlrf\\_despesa\\_pessoal.html](https://www.lrf.com.br/mp_mlrf_despesa_pessoal.html).