



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-  
BRASILEIRA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PRESENCIAL**

**EDNARA MARIA ABREU DA SILVA**

**LIMITES DAS DESPESAS COM PESSOAL DEFINIDOS PELA LEI DE  
RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA ANÁLISE NOS MUNICÍPIOS DO MACIÇO  
DE BATURITÉ (CE)**

**REDENÇÃO**

**2021**

EDNARA MARIA ABREU DA SILVA

LIMITES DAS DESPESAS COM PESSOAL DEFINIDOS PELA LEI DE  
RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA ANÁLISE NOS MUNICÍPIOS DO MACIÇO DE  
BATURITÉ (CE)

Monografia apresentada em cumprimento às exigências legais como um dos requisitos para a obtenção do título de Bacharel em Administração Pública pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira.  
Orientador: Prof. Alexandre Oliveira Lima.

REDENÇÃO  
2021

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEORICO .....</b>	<b>8</b>
2.1.	Lei de Responsabilidade Fiscal e os Limites de Gastos com Pessoal.....	8
2.2.	Despesas com pessoal.....	12
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA .....</b>	<b>15</b>
3.1.	Tipologia da Pesquisa.....	15
3.2.	Objeto da pesquisa .....	16
3.3.	Instrumento de coleta de dados.....	16
3.4.	Interpretação e análise dos dados.....	17
<b>4</b>	<b>RESULTADOS .....</b>	<b>18</b>
4.1.	Avaliação das Despesas com Pessoal do Município de Acarape .....	18
4.2.	Avaliação das Despesas com Pessoal do Município de Aracoíaba .....	19
4.3.	Avaliação das Despesas com Pessoal do Município de Aratuba .....	20
4.4.	Avaliação das Despesas com Pessoal do Município de Barreira.....	21
4.5.	Avaliação das Despesas com Pessoal do Município de Baturité .....	22
4.6.	Avaliação das Despesas com Pessoal do Município de Capistrano.....	23
4.7.	Avaliação das Despesas com Pessoal do Município de Guarimiranga .....	24
4.8.	Avaliação das Despesas com Pessoal do Município de Itapiúna.....	25
4.9.	Avaliação das Despesas com Pessoal do Município de Mulungu .....	26
4.10.	Avaliação das Despesas com Pessoal do Município de Ocara .....	27
4.11.	Avaliação das Despesas com Pessoal do Município de Pacoti.....	28
4.12.	Avaliação das Despesas com Pessoal do Município de Palmácia .....	29
4.13.	Avaliação das Despesas com Pessoal do Município de Redenção .....	30
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>32</b>
	<b>REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS .....</b>	<b>34</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Devido à instabilidade econômica vivida no Brasil nas décadas de 1980 e 1990, o governo se viu pressionado a criar mecanismos para a estabilização da economia de modo que garantisse um maior controle das contas públicas. Nesse período tinham-se a Constituição Federal e a Lei 4.320/64, ambas focadas em questões orçamentárias como os planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, leis de orçamento anual e normas e classificações gerais de direito financeiro. Contudo, essas não regulamentavam sobre a execução de despesas públicas.

Desse modo, no ano 2000 foi criada a Lei Complementar nº 101/2000 ou Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) com a atribuição de equilibrar e disciplinar a utilização de recursos públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios com o propósito de controlar os gastos, respeitar limites e cumprir metas orçamentárias.

A LRF foi a incorporação de várias outras leis antecedentes que conduziam a gestão fiscal, ela surgiu para regulamentar e equilibrar as contas públicas juntamente com outras normas com o intuito de manter o controle, a transparência dos atos políticos e permitir uma melhor gestão financeira na administração pública. Para Giambiagi e Além (2011) conforme citado por Fontes (2016, p. 10), “a LRF foi considerada um avanço importante para um controle duradouro das contas fiscais, constituindo, nesse sentido, uma mudança estrutural favorável para o equilíbrio fiscal”. Sua criação teve grande evolução na forma de fiscalizar e punir os gestores. De acordo com Marcuzo e Freitas (2004) veio suprir uma lacuna da Lei 4.320/64 pois estabelece normas orientadoras das finanças públicas e institui severas punições para os governantes que não souberem administrar os recursos públicos.

Segundo o art. 163 da Constituição Federal de 1988, a Lei Complementar 101/2000 dispõe sobre finanças públicas, dívidas públicas internas e externas assim como fiscalização financeira tanto da administração pública direta como indireta, concessões de garantia, emissão e resgate de títulos da dívida pública, operações de câmbio e compatibilização das funções das instituições oficiais.

Um aspecto fundamental da LRF, além de orientar nos procedimentos contábeis, é impor limites e critérios de alocação dos recursos governamentais no tocante às despesas com pessoal. De acordo com Chahad (1993, p. 17) “gastos com pessoal têm sido um item importante na formação do déficit público brasileiro”, segundo a pesquisa da CNI (Confederação Nacional da Indústria) em 2018, dos 70 países com maiores gastos com o funcionalismo, o Brasil se encontra na 7ª posição do *ranking*, suas despesas equivalem a 13,4% do PIB (Produto Interno

Bruto), o país supera países desenvolvidos e reconhecidos pela participação bastante ativa do Estado como a Suécia (com 12,7% do PIB), França (12,1%), Itália (9,5%) e Alemanha (7,5%).

Tendo em vista isso, a Lei em questão, determina limites de gastos para cada ente da federação, estabelecidos em seu art. 19, no qual estipula para a União um percentual de gastos em 50% de sua Receita Corrente Líquida (RCL) repartidos em 0,6% ao Ministério público, 2,5% para o Legislativo e Tribunal de Contas, 6% para o judiciário e 40,9% para o Executivo. Para Estados e Municípios o percentual a ser gasto é de até 60% da RCL sendo 54% destinado ao poder Executivo e 6% para os gastos com pessoal do Legislativo. Esta limitação busca diminuir as despesas totais com pessoal e equilibrar as contas públicas.

Para as Despesas Totais com Pessoal (DTP) de acordo com o Art. 18 da Lei Complementar 101/2000 são considerados todos os 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, como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, incluindo também adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, assim como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Contudo algumas prefeituras cearenses têm tido dificuldades em se adequar a este limite de gastos, no ano de 2017 conforme o levantamento feito pelo TCE - Tribunal de Contas do Estado do Ceará, 83 dos 184 municípios extrapolaram a limitação de gastos com o funcionalismo público (TCE, 2017). Dois anos depois, em 2019, foram 120 os municípios que ultrapassaram o limite prudencial estabelecido pela LRF (LIMA, 2019). De acordo com Castro (2020) “uma em cada três prefeituras do Estado (Ceará) descumpre a lei no que diz respeito ao pagamento de pessoal”, isso equivale a 33% das prefeituras, porém como supracitado no ano de 2019 foram cerca de 65,2%.

Tendo em vista esse cenário, este artigo tem como problemática o questionamento: Conforme os limites de gastos com pessoal definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, qual a situação dos Municípios do Maciço de Baturité<sup>1</sup> no período de 2010 a 2019?

## Objetivo Geral

---

<sup>1</sup> O Maciço de Baturité está localizado no sertão central cearense, composto pelos municípios de Acarape, Aracoiaba, Aratuba, Barreira, Baturité, Capistrano, Guaramiranga, Itapiúna, Mulungu, Ocara, Pacoti, Palmácia e Redenção, sendo este último a sede da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB.

Para responder ao problema anteriormente descrito, este estudo tem como objetivo geral analisar as despesas com pessoal do Poder Executivo dos 13 municípios que constituem o Maciço de Baturité - CE, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, no período de 2010 a 2019.

### Objetivos Específicos

Os objetivos específicos são: Avaliar os gastos com pessoal nos municípios do Maciço de Baturité de acordo com a LRF no período de 2010 a 2019; verificar a classificação de gastos com pessoal nos municípios estudados de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal no período analisado; e, avaliar o comportamento das despesas com pessoal no período pré-eleitoral, durante o ano de eleição e, também o período pós-eleitoral.

O período de 2010 a 2019 foi escolhido de forma que se possa apreciar as tendências dos gastos com pessoal de cada município em anos pré-eleitorais, durante o período eleitoral e após as eleições, verificando se existe alguma alteração significativa em relação ao comportamento dos gestores no que tange à contratação de novos funcionários por motivação política. Os anos eleitorais inclusos nessa série de dez anos são 2012 e 2016.

O trabalho se torna relevante por ser um tema bastante corrente onde aponta problemas vivenciados não apenas pelos municípios do interior do Estado do Ceará como também de várias localidades do país, já que a saúde financeira e fiscal dos municípios é de extrema importância para o crescimento e desenvolvimento nacional. No meio acadêmico tem sua significância pela utilização prática da LRF, aprofundando os estudos na área de gestão das despesas públicas, responsabilidade fiscal, direito administrativo, orçamento público, dentre outros. Para a sociedade em geral e para os moradores dos municípios analisados, a pesquisa é pertinente, pois se torna um instrumento de verificação da destinação do dinheiro público e poderá auxiliar na tomada de decisão dos gestores nas prefeituras estudadas.

Quanto a abordagem desse artigo, é de caráter qualitativo com objetivo descritivo, está estruturado em cinco capítulos: introdução, referencial teórico, metodologia, resultados e considerações finais. Na introdução aborda-se a problemática da pesquisa, os objetivos geral e específicos e a justificativa. O referencial teórico trata-se de uma breve revisão bibliográfica sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal e os limites de Gastos com Pessoal e as Despesas com Pessoal. Na metodologia consta a abordagem do estudo e os procedimentos para obtenção da análise de dados. Nos resultados encontra-se a análise dos dados em que se verifica os limites de despesas com pessoal impostos pela LRF, assim como o comportamento dessas despesas em

períodos que envolvem as eleições municipais. Por fim, são apresentadas as considerações finais sobre o trabalho e sugestões para pesquisas futuras e as referências bibliográficas em que foram embasadas as pesquisas deste trabalho.

## 2 REFERENCIAL TEORICO

### 2.1. Lei de Responsabilidade Fiscal e os Limites de Gastos com Pessoal

A Lei de Responsabilidade Fiscal, oficialmente Lei Complementar 101/2000, é a lei brasileira que visa o controle dos gastos dos entes federativos adequando-os as suas capacidades de arrecadação. Para Zolin, Tomé e Ferreira (2014) “Tal Lei enfatiza a transparência das ações, para que a gestão pública seja eficaz apresentando resultados positivos, proporcionando equilíbrio nas finanças através da prevenção de gastos excessivos”. Conforme Souza (2004) a LRF “É um código de conduta para os administradores públicos que passam a obedecer a normas e limites para administrar as finanças públicas, prestando conta de quanto e como gastam os recursos da sociedade”.

A LRF limita e impõe condições sobre a renúncia de receitas, seguridade social, dívidas consolidadas e mobiliárias, operações de crédito, antecipação de receita, concessão de garantia, restos a pagar e despesas com pessoal. Para cada uma delas a Lei 101/00 cria um requisito, sejam eles limites ou condições, para que haja um maior controle nos gastos de cada natureza.

A LC 101 restringe os gastos com objetivo de equilibrar as contas públicas. Em concordância, Confessor *et al.* (2017) entendem que a limitação de gastos tem o “intuito de preservar futuras administrações, no escopo de construir um Estado com contas harmoniosas, de forma que são definidos percentualmente, os limites gastos por esfera governamentais e poderes, usando a receita corrente líquida como base de cálculo”. Será desenvolvido o conceito de limite de despesas com pessoal.

As despesas com pessoal são limitadas pela LRF, na qual é normatizada uma base de cálculo e percentuais limites para cada ente da federação. No caso dos municípios o percentual limite está disposto no art. 20 da lei em questão:

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:  
[...]  
III - na esfera municipal:  
a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;  
b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo. (BRASIL, 2000)

Quanto a base de cálculo temos a Receita Corrente Líquida (RCL) que conforme Souza (2004, p. 25) “é a base de cálculo de todos os limites da LRF”, como os percentuais dos gastos com pessoal, as despesas previdenciárias, serviços de terceiros, dentre outros. Na esfera municipal, para a RCL soma-se as receitas tributárias, contribuições e demais receitas correntes,

desconsiderando as receitas de contribuições para sistema previdenciário e assistência social como consta no inciso IV do art. 2º.

De acordo com Toledo Jr. (2001), a RCL é calculada da seguinte forma:

- Receita Corrente arrecadada pela prefeitura
- (+) Receita Corrente Própria de autarquias, fundações e empresas dependentes
- (-) Receita de anulação de Restos a Pagar
- (-) Contribuição dos servidores municipais ao regime próprio de previdência
- (-) Receita de compensação entre regimes de previdência (L. 9796/99)
- (-) Recebimento do FUNDEF ou, conforme o caso, 15% do ICMS, FPM e IPI/Exportação
- (=) Receita Corrente Líquida do Município.

É importante salientar que cada município tem sua RCL calculada de acordo com a arrecadação com tributos, contribuições, provisões federais e estaduais, dentre outros. Assim como as despesas com pessoal estão de acordo com o gerenciamento dos gastos, a localização, a população, etc.

Existem três níveis de limites na LRF para acompanhar os gastos, e, de acordo com cada caso, punir cada ente de governo. Os níveis são categorizados em: limite de alerta, prudencial e máximo e estão dispostos na tabela 1 a seguir:

Tabela 1 - Limites de Gastos com Pessoal para cada Esferas de Governo.

ESFERA DE GOVERNO	PODER/ÓRGÃO	LIMITE			
		Alerta	Prudencial	Máximo	Total
FEDERAL	Poder legislativo, incluindo o Tribunal de Contas da União	2,25%	2,38%	2,50%	50%
	Poder Judiciário	5,40%	5,70%	6,00%	
	Poder Executivo	36,81%	38,86%	40,90%	
	Ministério Público da União	0,54%	0,57%	0,60%	
ESTADUAL	Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Estado	2,71%	2,85%	3,00%	60%
	Poder Judiciário	5,42%	5,70%	6,00%	
	Poder Executivo	44,22%	46,55%	49,00%	
	Ministério Público dos Estados	1,81%	1,90%	2,00%	
MUNICIPAL	Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Município, quando houver	5,42%	5,70%	6,00%	60%
	Poder Executivo	48,74%	51,30%	54,00%	

Fonte: Elaborado pela autora com base na LRF.

Quanto as punições, vão de acordo proporcional ao nível de gastos, podendo ser apenas um alerta à punições mais severas. O limite de alerta é acionado quando os gastos atingem 90% da delimitação de despesas com pessoal incluso no inciso II do parágrafo 1º, art. 59 da LRF.

O prudencial é quando as contas atingem 95% do percentual destinado aos gastos com pessoal, compreendido no parágrafo único do art. 22. Para este nível, poderá ser vedado ao Poder ou órgão público a concessão de vantagem, aumento ou reajuste, além de criar cargos, novos contratos e admissão de hora extra.

O limite máximo está contido no art. 20. Em caso de ultrapassar esse limite o art. 23 regulamenta que o percentual excedente deverá ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes isso significa que, o Poder ou órgão poderá extinguir cargos ou funções, reduzir a jornada de trabalho temporariamente dentre outros atos até que o ente volte à conformidade dos gastos. Quando não cumprido o prazo ou perdurado o excesso, o ente não poderá receber transferências, obter garantias e contratar operações de crédito.

Para o controle dos gastos com pessoal a LRF impõe punições aos gestores e municípios que transgredirem esses limites como mostra no quadro 1 abaixo:

Quadro 1 - Infrações da Lei de Responsabilidade Fiscal e suas penalidades

<b>Infração</b>	<b>Sanção/Penalidade</b>
Deixar de apresentar e publicar o Relatório de Gestão Fiscal, no prazo e com o detalhamento previsto na lei (LRF, artigos 54 e 55; Lei nº 10.028/2000, art. 5º, inciso I).	Multa de 30% dos vencimentos anuais (Lei nº 10.028/2000, art. 5º, inciso I e § 1º). Proibição de receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária (LRF, art. 51, § 2º).
Ultrapassar o limite de Despesa Total com Pessoal em cada período de apuração (LRF, art 19 e 20).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Expedir ato que provoque aumento da Despesa com Pessoal em desacordo com a lei (LRF, art. 21).	Nulidade do ato (LRF, art. 21); Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º)
Expedir ato que provoque aumento da Despesa com Pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão (LRF, art. 21).	Nulidade do ato (LRF, art. 21, § único); Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º)
Deixar de adotar as medidas previstas na LRF, quando a Despesa Total com Pessoal do respectivo Poder ou órgão exceder a 95% do limite (LRF, art. 22).	Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º). Proibições previstas em lei (LRF, art. 22, § único).
Deixar de adotar as medidas previstas na lei, quando a Despesa Total com Pessoal ultrapassar o limite máximo do respectivo Poder ou órgão (LRF, art. 23).	Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º).

Não cumprir limite de Despesa Total com Pessoal em até dois anos, caso o Poder ou órgão tenha estado acima desse limite em 1999 (LRF, art. 70).	Proibição de receber transferências voluntárias, contratar operações de crédito e de obter garantias (LRF, art. 23, § 3º). Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
---	---

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/Ministério da Economia (BRASIL, 2021) – Adaptado.

Estes são fiscalizados pelos Tribunais de Contas por meio do Relatório Resumido a Execução Orçamentária que deve ser publicado bimestralmente durante o ano e pelo Relatório de Gestão Fiscal publicado quadrimestralmente.

Conforme Santolin, Jayme Jr. e Reis (2009):

O ponto básico da LRF é o de regulamentar a execução orçamentária para evitar abusos por parte de bases governistas quanto à utilização inapropriada de recursos públicos na administração local. Em outras palavras, o objetivo central da LRF é o controle dos gastos públicos na busca de uma administração mais transparente dos recursos.

Todavia, segundo alguns estudos sobre limite de despesas com pessoal, ainda existe uma certa dificuldade por parte dos gestores em regularizar os gastos. Na pesquisa de Ávila e Figueiredo (2013) foi realizada análise do município de Maranguape (Ce) nos anos de 2010 a 2012 e concluíram que o município feriu, durante esse período, o teto prudencial estabelecido pela LRF.

Já em Natal (RN) foram analisados os limites de gastos com pessoal de 2006 a 2015 e foi constatado que o Município oscilou em seus percentuais de gastos tendo cinco dos anos estudados extrapolado o limite prudencial e máximo (FONTES, 2016).

Para os paraibanos foram escolhidos um número amostral de municípios no período de 2014 a 2016, no qual a média de cidades em acordo com a Lei 101/00 foi de apenas 22,47% (CONFESSOR et. al., 2017).

Por meio desses estudos é possível perceber que diversas prefeituras de todo o país estão com dificuldade em se manter fora da faixa de gastos limite, isso pode significar que, por alguma razão, as prefeituras estão tendo como um dos principais gastos a despesa com pessoal, visto que os níveis de gastos oscilam a cada ano entre alerta, prudencial e máximo.

Esta falta de equilíbrio nas despesas com pessoal pode impactar negativamente os municípios quanto a questões financeiras, dado que o gasto excessivo com os servidores públicos pode impedir que esses municípios recebam transferências voluntárias<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Segundo a LRF transferência voluntária é a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

intergovernamentais, interferindo diretamente em ações que contribuem na educação, saúde e assistência social.

Contudo, conforme Cruz e Netto (2002) nos municípios catarinenses 78,1% das 274 prefeituras examinadas atenderam a LRF no que tange a limitação das despesas com pessoal. Assim como os municípios do Estado de Alagoas durante 2000 a 2010 onde Araújo, Santos Filho e Gomes (2015) constataram em suas pesquisas que “De forma consolidada, os municípios do estado de Alagoas cumpriram os limites impostos para gastos com pessoal e encargos”.

## **2.2. Despesas com pessoal**

A Despesa com Pessoal é uma das regulamentações muito importantes da LRF. Para referenciar as despesas com pessoal primeiro se faz necessário conceituar o que é despesa. Define-se despesa como a “ação de desembolsar dinheiro com um propósito determinado” (DESPESA, 2019). Marion (2009, p. 85) acredita que despesa “é todo sacrificio, todo esforço [...] para obter Receita”.

A despesa, de acordo com o art. 13 da Lei 4.320/64, é dividida entre: despesas correntes e despesas de capital, compreendendo gastos com pessoal e seus encargos e as demais transferências correntes para a primeira categoria, e, investimentos, inversões financeiras e transferências de capital para a segunda, ou seja, as despesas correntes são aqueles referentes aos gastos corriqueiros de uma instituição como custo com pessoal, fornecedores, contas de consumo de água e energia, dentre outros, enquanto as despesas de capital são os gastos relativos aos investimentos. Para o financiamento dessas despesas temos as receitas de correntes e as receitas de capital.

Pela regra de ouro é proibido que o Governo liquide dividas do tipo correntes com as receitas de capital, com o objetivo de que o setor público não se endivide para bancar contas de custeio. Sendo assim a fonte de financiamento das despesas com pessoal deve ser exclusivamente constituída pelas receitas correntes. Assim estabelecido no artigo 167, inciso III, da Constituição Federal:

Art. 167. São vedados:

[...]

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

Para as despesas públicas conceitua-se que é a parte do orçamento que representa a repartição das receitas para cumprimento das atribuições da Administração (HARADA, 2017, p. 38). É “quando ocorre um desembolso de recursos públicos a fim de atender as necessidades e interesses do município” (ZOLIN, TOMÉ E FERREIRA, 2014, p. 4).

Quanto a Kohama (2016, p. 87), despesas públicas são:

Os gastos fixados na lei orçamentária ou em leis especiais e destinados à execução dos serviços públicos e dos aumentos patrimoniais; à satisfação dos compromissos da dívida pública; ou ainda à restituição ou pagamento de importâncias recebidas a título de cauções, depósitos, consignações etc.

A despesa com pessoal corresponde ao montante de todo e qualquer gasto do Estado destinado a custear o aparelhamento humano do Poder Público. Entende-se que essas despesas, em concordância com a Lei Complementar nº 101, envolvem todos os gastos com os servidores públicos sejam eles ativos ou não e independente de regime de trabalho a que estejam submetidos.

No art. 18 da LRF é possível perceber quais dados são considerados para chegar ao montante da 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 (BRASIL, 2000).

Fontes (2016, p. 11) acredita que a despesa com pessoal “sempre se apresenta como uma grande “fatia do bolo” no orçamento público”. Isto devido a designação de mais da metade dos recursos dos entes federativos serem para o pagamento de pessoal. Todavia isso pode ser prejudicial as contas públicas.

Freitas e Damascena (2014) por sua vez, discutem que “despesa com pessoal torna-se um dos pontos mais preocupantes entre os gestores públicos, em controlar as despesas no setor público e, principalmente, em relação à folha de pagamento”, isso porque os gastos com pessoal tendem a ser os mais expressivos na maioria dos entes públicos. Os mesmos autores ainda dissertam que um grande percentual da receita pode ser comprometido, inviabilizando investimentos em outras áreas, devido a falta de controle dos gastos públicos, em especial aos gastos com pessoal.

Mendes (2015), em concordância, acredita que existe uma constante preocupação de que gastos excessivos com pessoal possam interferir nas receitas e conseqüentemente prejudique o atendimento de outras demandas como educação e saúde.

A limitação das despesas com pessoal no setor público pela LRF vem contribuir para o equilíbrio das contas públicas e reprimir exageros como a extrapolação de despesas com folha de pagamento. Zolin (2014) disserta que “a organização orçamentária busca a qualidade dos gastos com pessoal por meio da eliminação dos desperdícios, ou seja, da contratação de novos funcionários para cargos desnecessários, ou ocupantes de cargos de confiança.” Isso significa que o bom administrador deve garantir que os gastos com pessoal estejam equilibrados, eliminando os desperdícios como cargos e novas contratações de modo a garantir o funcionalismo das instituições e a prestação de serviço à população.

### 3 METODOLOGIA

#### 3.1. Tipologia da Pesquisa

A pesquisa é a busca por respostas aos questionamentos, “é um conjunto de ações, propostas para encontrar a solução de um problema, que têm por base procedimentos racionais e sistemáticos. A pesquisa é realizada quando se está diante de um problema e não se possui informações para solucioná-lo”. (TEIXEIRA *et al.*, 2009, p. 30).

Este estudo abordará os gastos com pessoal dos municípios que compõem o Maciço de Baturité (CE), analisando seus percentuais referentes a essas despesas no período de 2010 a 2019. O objetivo dessa pesquisa é descritivo que, para Gil (2002, p. 42) “têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis.”. Para o mesmo autor este objetivo deve categorizar e analisar os dados de tal forma que ultrapasse a mera descrição e busque acrescentar algo ao questionamento existente sobre o assunto.

Quanto à abordagem do problema, esta pesquisa tem caráter qualitativo, apesar de tratar com indicadores quantitativos. Acerca do estudo qualitativo Mozzato e Grzybovski (2011) dissertam que por mais que tenha na sua origem a quantificação, esta técnica de pesquisa também é utilizada em análises qualitativas, pois sua característica é a inferência, quer estejam baseados ou não em indicadores quantitativos.

Em relação ao objeto de estudo é um estudo de caso múltiplo por pesquisar sobre os diferentes cenários de cada município. No que tange ao estudo de caso Gil (2002) afirma que:

O estudo de caso é uma modalidade de pesquisa amplamente utilizada nas ciências biológicas e sociais. Consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento, tarefa praticamente impossível mediante outros delineamentos já considerados.

Contudo o Estudo múltiplo de caso normalmente envolve comparações entre os casos, podendo considerar como critério de comparação as similaridades ou as diferenças entre os casos pesquisados (ROESCH 2010).

Os dados foram pesquisados a partir de fontes secundárias, por ter como instrumento de análise os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) dos exercícios de 2010 a 2019 de cada município retirados do Portal da Transparência dos *sites* das respectivas prefeituras. Como técnica de coleta de dados, a pesquisa documental “permite a investigação de determinada problemática não em sua interação imediata, mas de forma indireta, por meio do estudo dos documentos que são produzidos pelo homem e por isso revelam o seu modo de ser, viver e compreender um fato

social” (SILVA et. al. 2009, p. 4557). Também será usada a exploração bibliográfica como técnica de coleta de dados e análise de conteúdo que como Alyrio (2009, p. 80) expôs em sua obra, a pesquisa bibliográfica “é a investigação em material teórico sobre o assunto de interesse”.

### 3.2. Objeto da pesquisa

O Maciço de Baturité é uma das catorze Regiões de Planejamento do Estado do Ceará constituído por treze municípios sendo eles: Acarape, Aracoiaba, Aratuba, Barreira, Baturité, Capistrano, Guaramiranga, Itapiúna, Mulungu, Ocara, Pacoti, Palmácia e Redenção. Localizado a aproximadamente 61 km da capital do Estado, sua extensão territorial é de 3.707,26 km<sup>2</sup> (IPECE 2017). A população do último censo (2010), a extensão territorial e o orçamento para 2019 de cada município estão na tabela a seguir:

Tabela 2 - População e Extensão Territorial dos Municípios do Maciço de Baturité.

MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO (2010)	EXTENSÃO TERRITORIAL	ORÇAMENTO 2019
<b>Acarape</b>	15.338	130,002 km <sup>2</sup>	R\$ 48.790.805,00
<b>Aracoiaba</b>	25.391	643,988 km <sup>2</sup>	R\$ 79.300.000,00
<b>Aratuba</b>	11.529	119,758 km <sup>2</sup>	R\$ 36.763.043,00
<b>Barreira</b>	19.573	260,003 km <sup>2</sup>	R\$ 55.468.700,00
<b>Baturité</b>	33.321	314,075 km <sup>2</sup>	R\$ 88.000.000,00
<b>Capistrano</b>	17.062	226,549 km <sup>2</sup>	R\$ 60.134.070,00
<b>Guaramiranga</b>	4.164	90,817 km <sup>2</sup>	R\$ 28.969.545,25
<b>Itapiúna</b>	18.626	593,231 km <sup>2</sup>	R\$ 51.216.000,00
<b>Mulungu</b>	11.485	97,951 km <sup>2</sup>	R\$ 36.669.401,00
<b>Ocara</b>	24.007	763.075 km <sup>2</sup>	R\$ 67.526.620,00
<b>Pacoti</b>	11.607	112,433 km <sup>2</sup>	R\$ 39.720.000,00
<b>Palmácia</b>	12.005	128,896 km <sup>2</sup>	R\$ 30.524.670,78
<b>Redenção</b>	26.415	247,989 km <sup>2</sup>	R\$ 78.013.400,00
<b>TOTAL</b>	<b>230.523</b>	<b>766.040,692 km<sup>2</sup></b>	<b>R\$ 701.096.255,03</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com base no IBGE e LOA.

### 3.3. Instrumento de coleta de dados

A coleta de dados se deu através dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) dos Municípios dos anos de 2010 a 2019, disponibilizados no portal da Transparência dos *sites* das respectivas prefeituras do Maciço de Baturité – CE.

### **3.4. Interpretação e análise dos dados**

A análise consiste em verificar os RGFs de cada município, nos dez anos estabelecidos, e averiguar se estes estão atendendo ao limite de gastos com pessoal imposto pela LRF para o Poder Executivo municipal, percebendo o percentual de despesas com pessoal em relação a Receita Corrente Líquida (RCL). A análise dos dados foi do tipo descritiva, pois buscou observar, registrar e interpretar os fatos baseados na coleta de dados obtida. O programa utilizado para a elaboração dos gráficos foi o *excel*.

## 4 RESULTADOS

Pretende-se com este trabalho constatar qual a situação dos municípios do Maciço de Baturité em relação aos gastos com pessoal no período de 2010 a 2019 de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, como também alcançar os objetivos específicos de avaliar esses gastos com pessoal durante o período supracitado, verificar a classificação das despesas com pessoal nos municípios estudados de acordo com a LRF, e, avaliar o comportamento das despesas com pessoal no período pré, pós e eleitoral. Os anos de eleições municipais inclusos no período investigado são 2012 e 2016. A análise das despesas deu-se apenas para o percentual de gastos do Poder Executivo que é de 54% para os municípios.

Alguns estudos sobre o assunto constataram grande dificuldade dos poderes em equilibrar os gastos com pessoal. Nas pesquisas de Freitas e Damascena (2014) foi analisado o município de Catolé da Rocha (PB) no período de 2001 a 2010 e constatado que “houve oscilações entre o cumprimento com as exigências, dentro dos limites estabelecidos pela LRF”, o município em questão extrapolou em alguns períodos o limite prudencial e máximo.

Souza e Neto (2012) analisaram os três poderes do Estado de Santa Catarina nos anos de 2000 a 2011, quanto ao Poder Executivo os gastos com pessoal excederam os três níveis de limites impostos pela LRF.

Já Costa e Silva (2016) investigaram os gastos com pessoal do Poder Executivo dos Estados da região nordeste nos anos de 2013 a 2015 e foi concluído que foram superados os limites de alerta e prudencial.

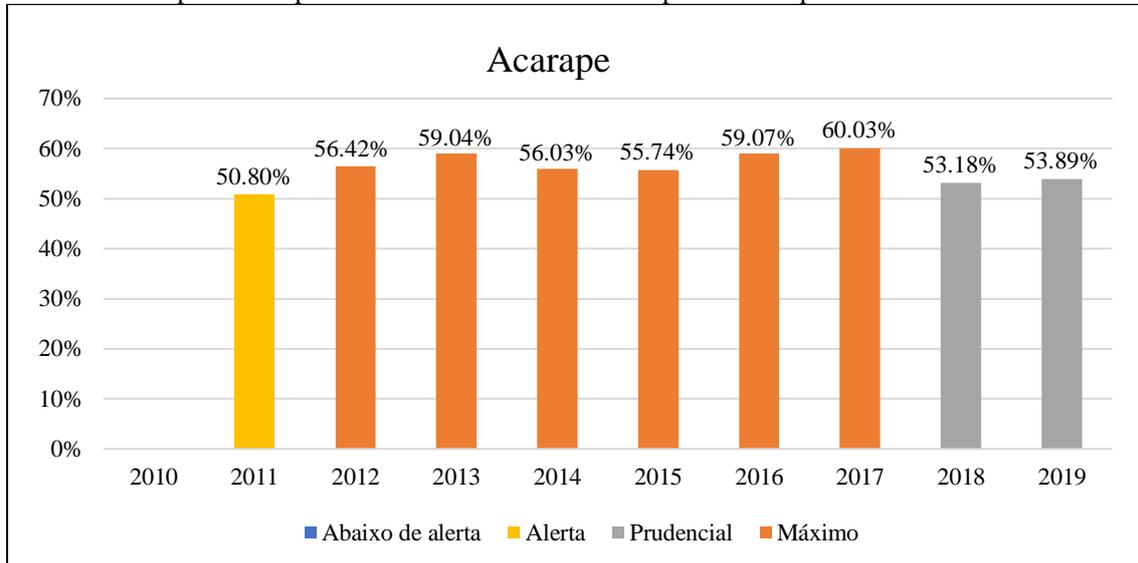
Essas transgressões aos limites impostos pela Lei Complementar podem, além de prejudicar investimentos em outras áreas, gerar sérias punições como por exemplo em caso de extrapolação do limite máximo sucederá em cassação de mandato. Deixar de apresentar e publicar os Relatórios de Gestão Fiscal provocará em multa, proibição de recebimento de transferências voluntárias e contratação de operações de crédito. Para períodos de fim de mandato o não cumprimento da Lei poderá acarretar em nulidade do ato e reclusão, como apresentado no Quadro 1.

Para esta pesquisa, foi analisado cada município em ordem alfabética e construídos gráficos das porcentagens de gastos para melhor compreensão. Os dados foram todos retirados do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) das respectivas cidades.

### 4.1. Avaliação das Despesas com Pessoal do Município de Acarape

A seguir serão demonstradas e analisadas as despesas com pessoal do Município de Acarape no período de 2010 a 2019. O RGF do ano de 2010 não foi publicado no *site* do município.

Gráfico 1 – Despesas com pessoal de 2010 a 2019 do Município de Acarape



Fonte: Elaborado pela autora com base no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) publicados pelo município.

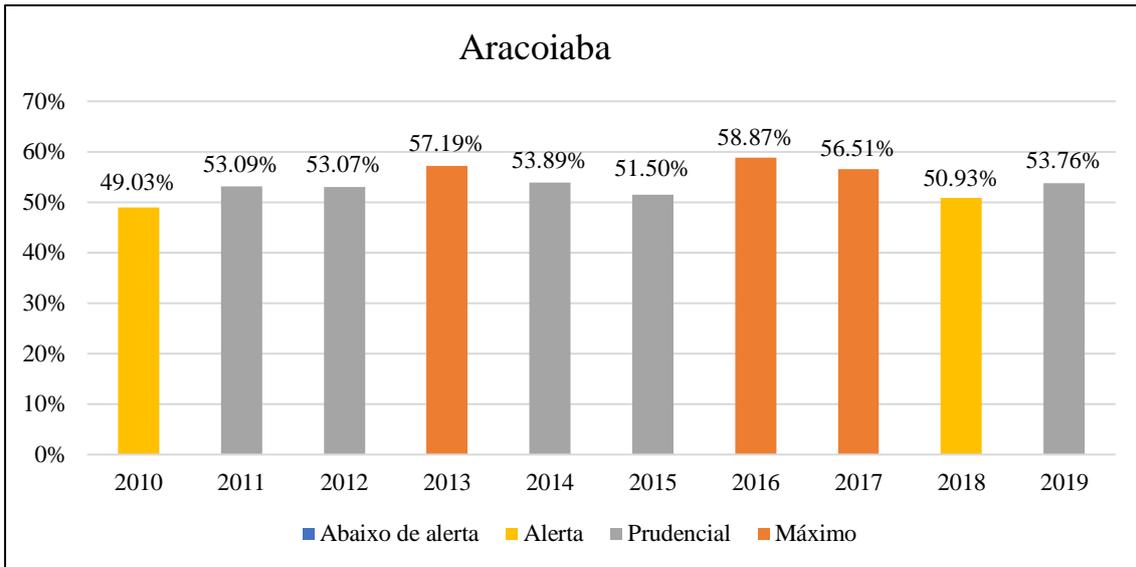
Como se pode observar no Gráfico 1, o município de Acarape não esteve, nos anos de 2011 a 2019, com porcentagem abaixo do limite de alerta. Apenas em 2011 os gastos ultrapassaram o limite de alerta (48,74%), nos anos de 2012 a 2017 estes gastos excederam o limite máximo (54%) exigido pela LRF e em 2018 e 2019 houve um leve recuo nos gastos, porém ainda passando do limite prudencial (51,3%).

Nos anos de eleições municipais (2012 e 2016), o município esteve acima do limite máximo, havendo um crescimento de gastos de 2011 para 2012 assim como de 2015 para 2016. Nos anos após as eleições, em 2013, houve um crescimento de 56,42% para 59,04%, já em 2017 foi alcançado a maior porcentagem de gastos no período estudado 60,03%.

#### 4.2. Avaliação das Despesas com Pessoal do Município de Aracoiaba

A seguir o gráfico 2 expressa o percentual de despesas com pessoal de 2010 a 2019 do Município Aracoiaba.

Gráfico 2 – Despesas com pessoal de 2010 a 2019 do Município de Aracoiaba



Fonte: Elaborado pela autora com base no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) publicados pelo município.

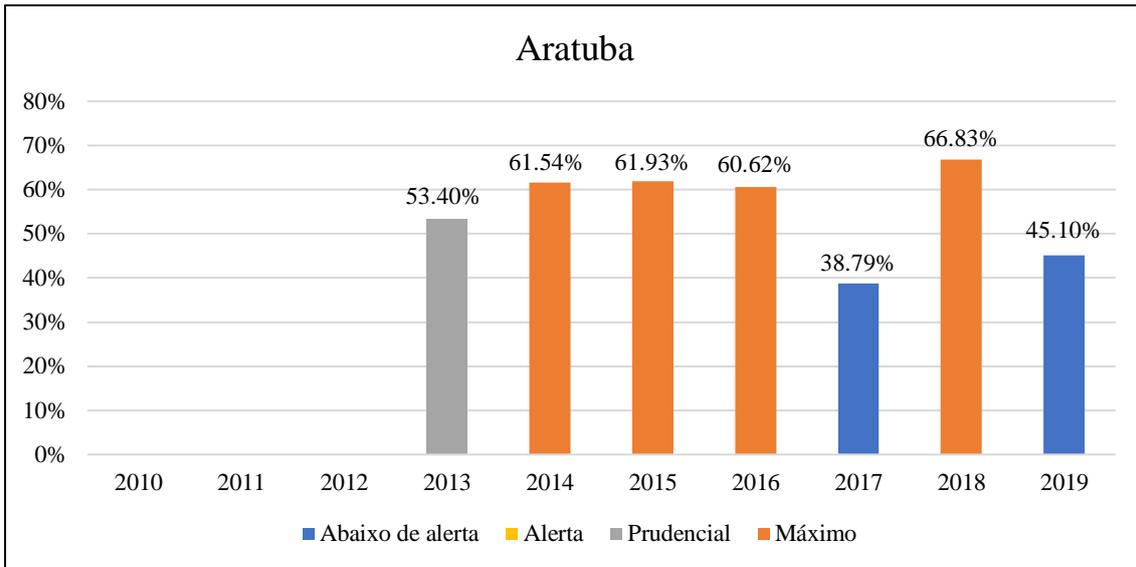
O município de Aracoiaba, de acordo com o gráfico 2, também não esteve abaixo do limite de alerta no período estudado. Nos anos de 2010 e 2018 as contas estiveram acima do limite de alerta (48,74%), 2013, 2016 e 2017 estas contas estiveram acima do limite máximo (54%). Nos demais anos mantiveram-se no limite prudencial (51,3%).

Para os anos eleitorais o ano de 2012 se manteve praticamente igual ao ano anterior, enquanto que em 2016 (o ano de maior porcentagem de contas) houve um crescimento considerável, chegando a ultrapassar o limite máximo, em relação a 2015. No ano após as eleições de 2012 o crescimento de gasto foi constatado, contudo em 2017 houve diminuição.

### 4.3. Avaliação das Despesas com Pessoal do Município de Aratuba

O gráfico 3 a seguir, evidencia os gastos com pessoal nos anos de 2010 a 2019 do Município de Aratuba. Não foram publicados os RGF's dos anos de 2010, 2011 e 2012.

Gráfico 3 – Despesas com pessoal de 2010 a 2019 do Município de Aratuba



Fonte: Elaborado pela autora com base no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) publicados pelo município.

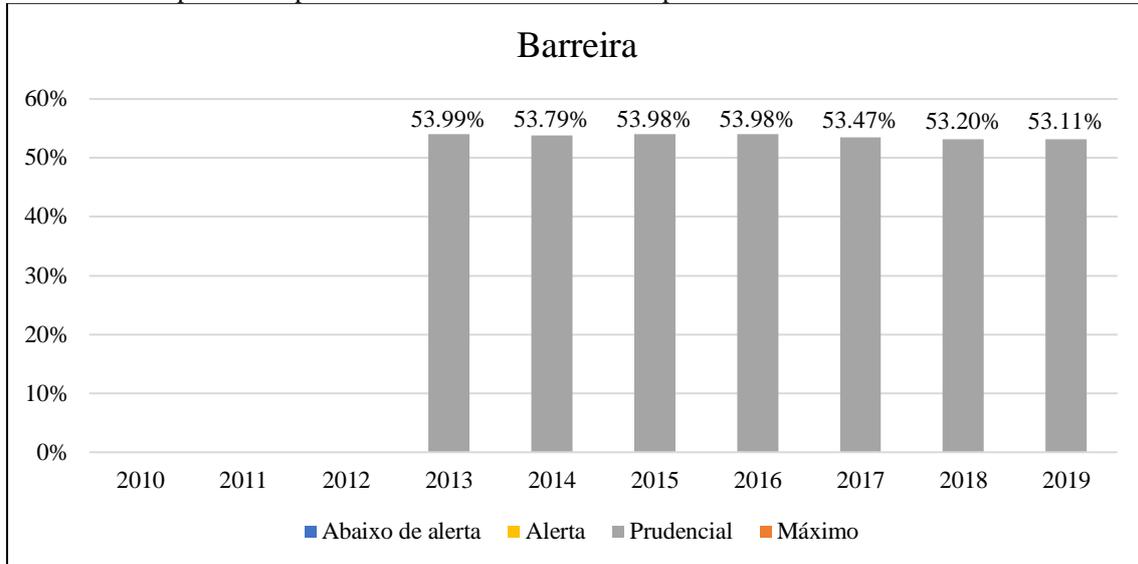
A cidade de Aratuba economizou nas despesas com pessoal nos anos de 2017 e 2019 ficando abaixo do limite de alerta (48,74%), no ano de 2013, excedeu o limite prudencial (51,3%) e nos demais anos se manteve bem acima do limite máximo (54%) de gastos com pessoal.

Nos anos de 2015 e 2016, período pré e eleitoral, os gastos extrapolaram o limite máximo estabelecido. Para o ano pós eleições houve uma redução expressiva de 60,62% para 38,79% nos custos com pessoal, sendo esta a menor marca alcançada de gastos com pessoal no poder executivo do município durante o período analisado.

#### **4.4. Avaliação das Despesas com Pessoal do Município de Barreira**

No gráfico 4 a seguir, pode-se observar as porcentagens de gastos com pessoal no período de 2010 a 2019 no Município de Barreira. Não foram publicados os Relatórios de Gestão Fiscal dos anos de 2010 a 2012.

Gráfico 4 – Despesas com pessoal de 2010 a 2019 do Município de Barreira



Fonte: Elaborado pela autora com base no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) publicados pelo município.

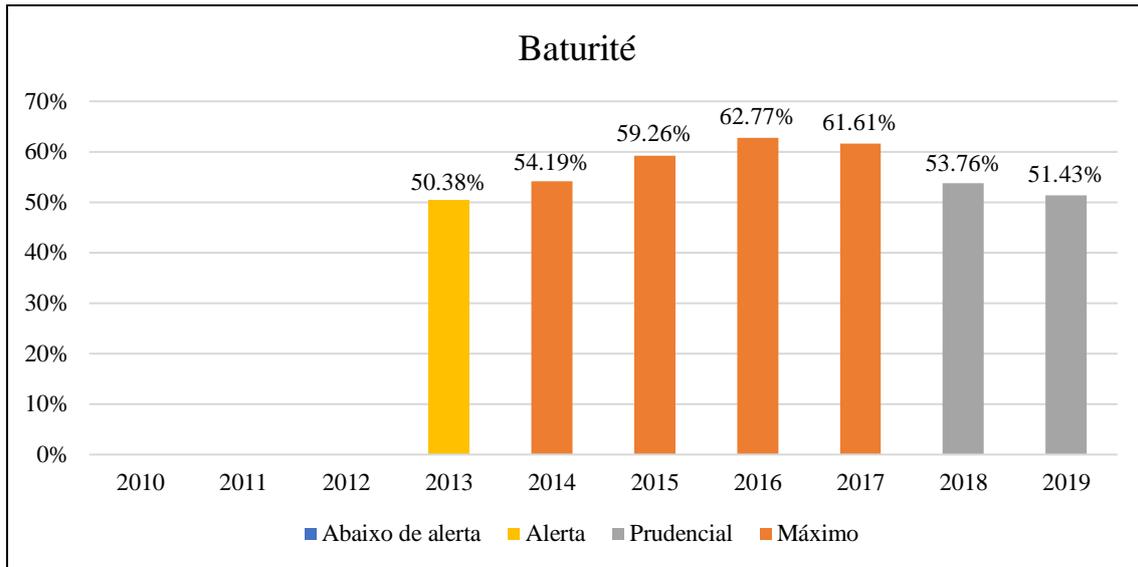
O município de Barreira de 2013 a 2019 manteve as contas acima do limite prudencial (51,3%), não chegando por décimos ao limite máximo (54%).

Os anos pré e eleitoral (2015 e 2016) se mantiveram exatamente iguais com gastos de 53,98%. No ano pós eleições a diferença foi de décimos, com diminuição de 53,98% para 53,47%.

#### 4.5. Avaliação das Despesas com Pessoal do Município de Baturité

As porcentagens das despesas com pessoal do Município de Baturité estão expressas no gráfico 5 a seguir. Não foram publicados os RGF's dos anos de 2010 a 2012.

Gráfico 5 – Despesas com pessoal de 2010 a 2019 do Município de Baturité



Fonte: Elaborado pela autora com base no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) publicados pelo município.

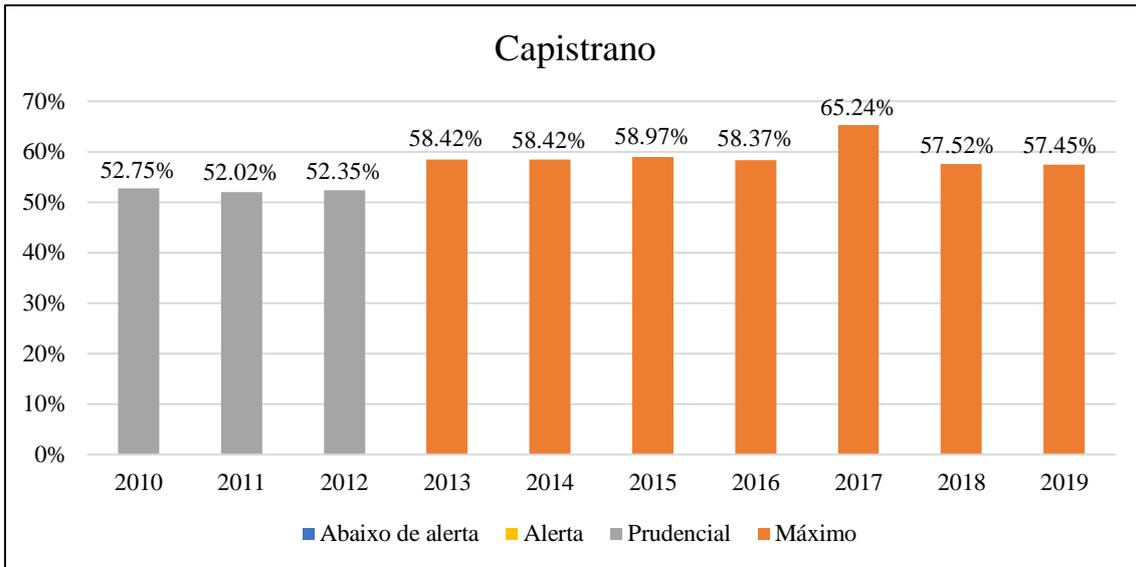
De acordo com o gráfico 5, a cidade de Baturité esteve em limite de alerta (48,74%) no ano de 2013. De 2014 a 2017 o município superou o limite máximo (54%), sendo 2016 o ano de maior nível de gastos, 2018 e 2019 o nível de gastos se mantiveram no limite prudencial (51,3%).

O ano eleitoral foi o de maior nível de gastos do município com 62,77%, extrapolando o limite máximo estabelecido pela LRF. Os anos pré e pós eleitorais permaneceram acima do limite máximo, mas com leve redução em relação a 2016.

#### **4.6. Avaliação das Despesas com Pessoal do Município de Capistrano**

A seguir serão demonstrados os percentuais de despesas com pessoal no período de 2010 a 2019 do Município de Capistrano.

Gráfico 6 – Despesas com pessoal de 2010 a 2019 do Município de Capistrano



Fonte: Elaborado pela autora com base no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) publicados pelo município.

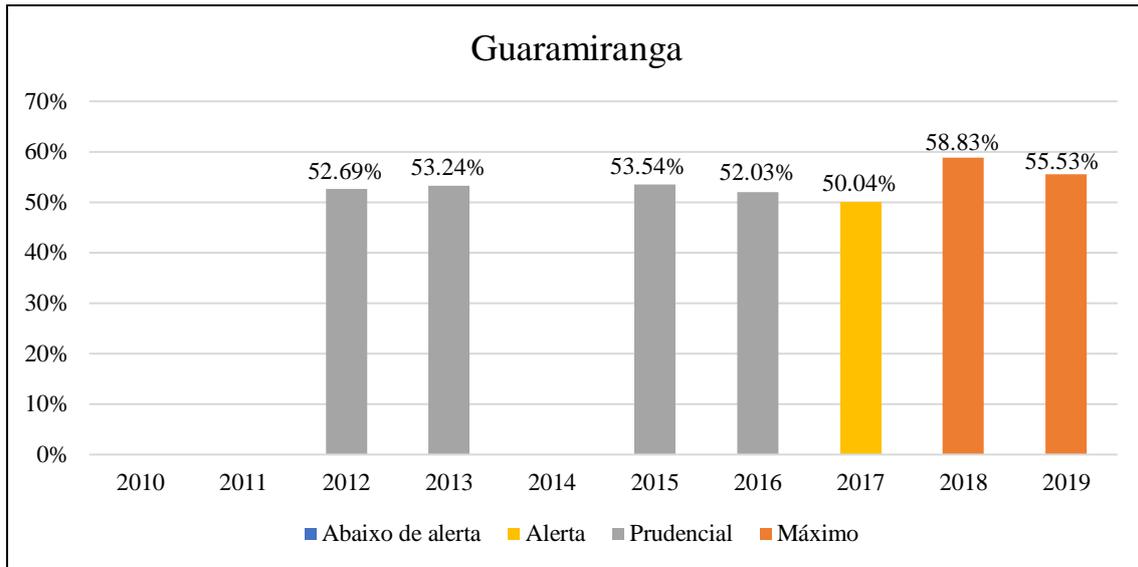
No município de Capistrano pode-se notar que dos anos de 2010 a 2012 as despesas se mantiveram na faixa dos 52% com diferença de décimos entre os anos, estando assim no limite prudencial (51,3%). De 2013 a 2019 os gastos ultrapassaram o limite máximo (54%) tendo um grande crescimento nos gastos.

Para os anos eleitorais, 2012 se manteve na mesma faixa de gastos do ano anterior, porém no pós eleitoral houve um grande crescimento de gastos de 52,35% para 58,42%, excedendo o limite máximo. 2016 esteve com percentual levemente menor que seu ano anterior, contudo, apesar de já estar ultrapassando o limite máximo de gastos, no ano de 2017 verificou-se mais um crescimento nas despesas de 58,37% para 65,24%.

#### **4.7. Avaliação das Despesas com Pessoal do Município de Guaramiranga**

Logo após, o gráfico 7 apresenta os percentuais de despesas com pessoal do Município de Guaramiranga no período de 2010 a 2019. A prefeitura não publicou os Relatórios de Gestão Fiscal dos anos de 2010, 2011 e 2014.

Gráfico 7 – Despesas com pessoal de 2010 a 2019 do Município de Guaramiranga



Fonte: Elaborado pela autora com base no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) publicados pelo município.

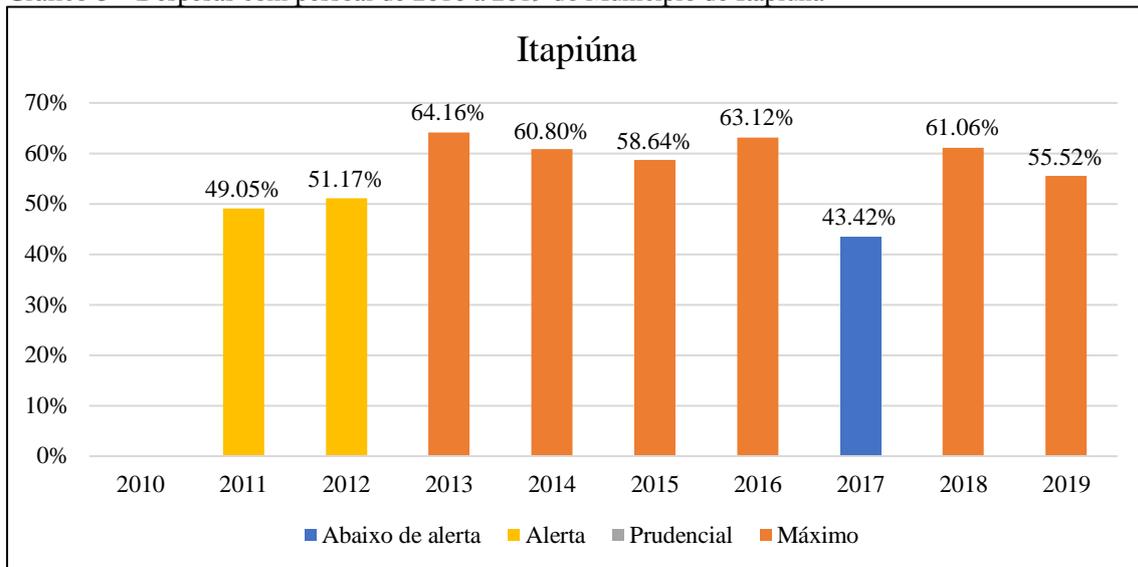
Guaramiranga esteve nos anos de 2012, 2013, 2015 e 2016 em limite prudencial (51,3%), em 2017 com uma queda nos gastos atingiu o limite de alerta (48,74%). Nos anos de 2018 e 2019, porém, os gastos voltaram a crescer e extrapolaram o limite máximo (54%).

Durante o tempo de eleições, 2012 esteve em limite prudencial assim como no ano posterior, no entanto em 2013 ocorreu um leve crescimento percentual. Nas eleições de 2016 as contas se mantiveram em limite prudencial, entretanto, com relação ao ano anterior teve uma pequena queda de custos de 53,54% para 52,03%. No ano após as eleições houve mais uma queda de gastos de 52,03% para 50,04%, passando para limite de alerta.

#### **4.8. Avaliação das Despesas com Pessoal do Município de Itapiúna**

A seguir o gráfico 8 expressa o percentual de despesas com pessoal de 2010 a 2019 do Município de Itapiúna. O Relatório de Gestão Fiscal de 2010 não foi publicado pela prefeitura.

Gráfico 8 – Despesas com pessoal de 2010 a 2019 do Município de Itapiúna



Fonte: Elaborado pela autora com base no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) publicados pelo município.

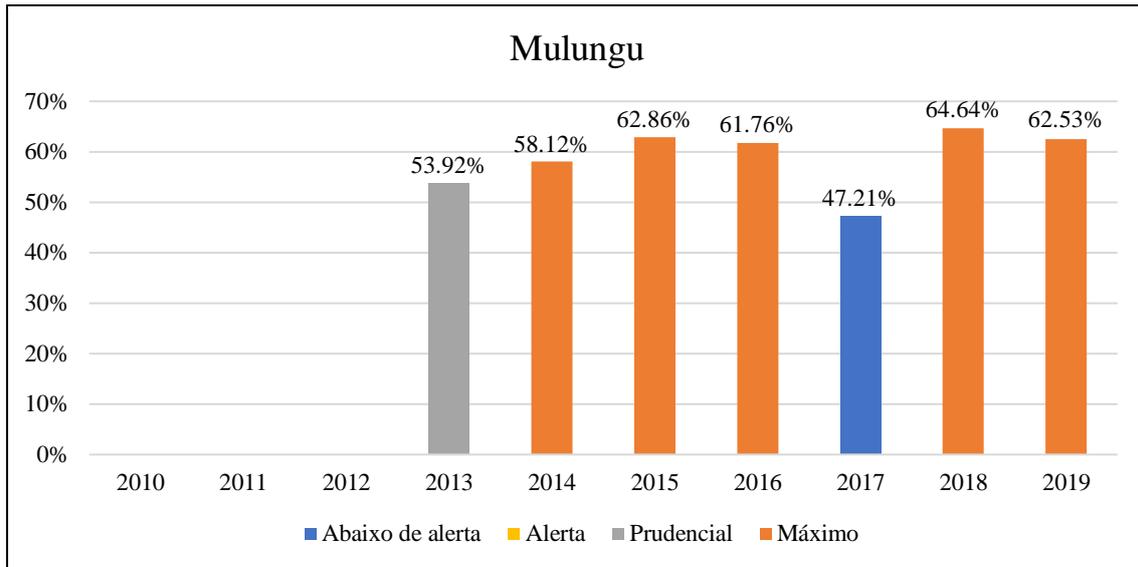
No gráfico 8, o município de Itapiúna em 2011 e 2012 estava em limite de alerta (48,74%), nos anos de 2013 a 2016 chegou a ultrapassar o limite máximo (54%), tendo uma expressiva queda nas contas no ano de 2017 atingindo um percentual abaixo do limite de alerta. Nos anos seguintes, 2018 e 2019 as despesas voltaram a crescer ultrapassando o limite máximo.

No período pré e eleitoral (2011 e 2012), os custos se mantiveram na mesma faixa de limite de alerta com um leve aumento no ano de votação. O pós eleitoral no entanto verificou-se uma enorme elevação nas despesas com pessoal, passando de 51,17% para 64,16%, sendo este o maior percentual da cidade durante os anos analisados. Em 2016 ocorreu um aumento considerável, em relação ao ano anterior. Contudo em 2017 a diminuição dos gastos foi expressiva, passando de 63,12% para 43,42%.

#### 4.9. Avaliação das Despesas com Pessoal do Município de Mulungu

Para o Município de Mulungu, o gráfico 9 evidencia os percentuais de suas despesas com pessoal no período de 2010 a 2019. Os Relatórios de Gestão Fiscal dos anos de 2010 a 2012 não foram publicados no *site* do município.

Gráfico 9 – Despesas com pessoal de 2010 a 2019 do Município de Mulungu



Fonte: Elaborado pela autora com base no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) publicados pelo município.

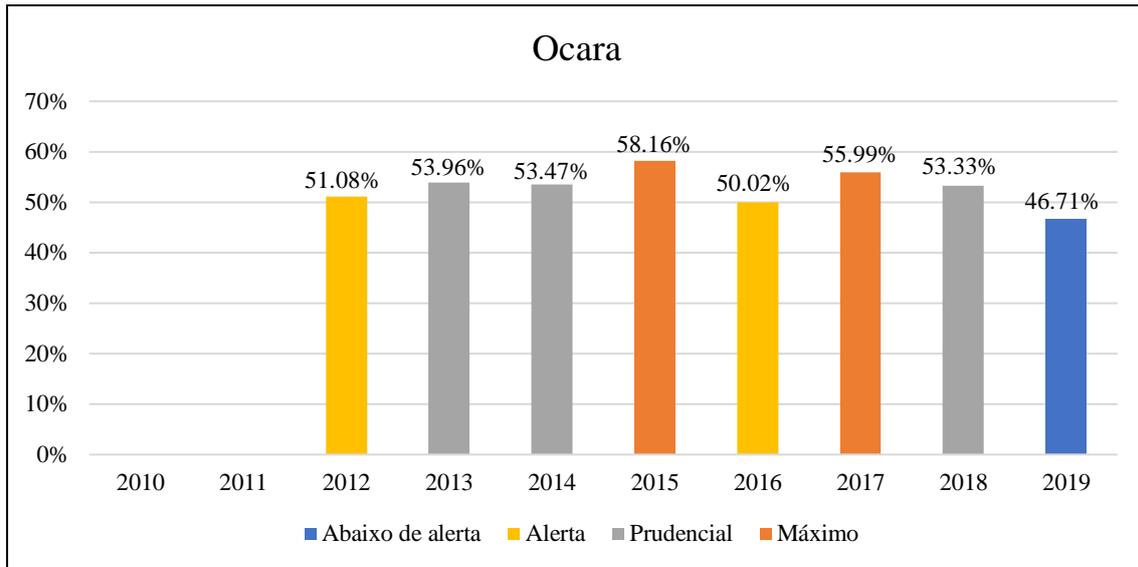
O município de Mulungu no ano de 2013 atingiu o limite prudencial (51,3%), em 2014 a 2016 excedeu o limite máximo (54%) assim como em 2018 e 2019. Em 2017 contudo, os gastos tiveram uma expressiva diminuição chegando a ficar abaixo do limite de alerta.

Quanto ao ano eleitoral, em 2016 teve uma leve redução em relação ao ano anterior, porém mantendo-se na faixa de limite máximo. No ano pós votação houve uma redução expressiva de 61,76% para 47,21% nos gastos com pessoal.

#### **4.10. Avaliação das Despesas com Pessoal do Município de Ocara**

A seguir serão evidenciadas e observadas as despesas com pessoal do Município de Ocara no período de 2010 a 2019. Os Relatórios de Gestão Fiscal de 2010 e 2011 não foram publicados no *site* da prefeitura.

Gráfico 10 – Despesas com pessoal de 2010 a 2019 do Município de Ocara



Fonte: Elaborado pela autora com base no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) publicados pelo município.

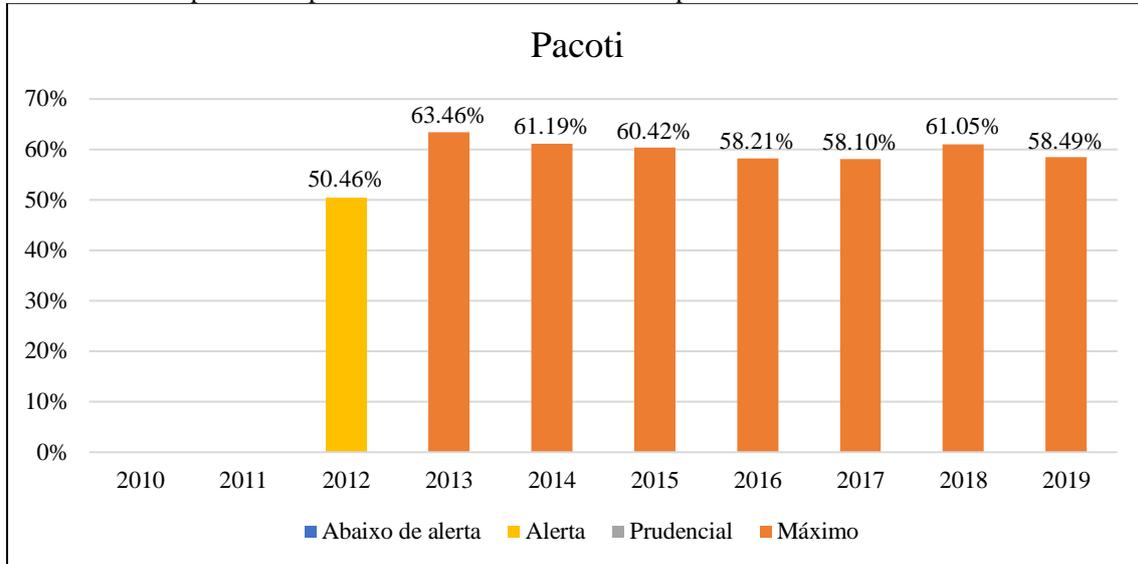
Ocara esteve em limite de alerta (48,74%) nos anos de 2012 e 2016, em 2013, 2014 e 2018 atingiu o limite prudencial (51,3%), em 2015 e 2017 elevou seus gastos ao limite máximo (54%) e em 2019 esteve abaixo do limite de alerta.

Comparando os anos eleitorais, 2012 esteve em limite de alerta, porém no ano posterior houve uma alta nas despesas com pessoal de 51,08% para 53,96% passando para limite prudencial. Em relação ao ano anterior e posterior que estiveram acima do limite máximo, 2016 teve uma baixa considerável nos gastos, estando em limite de alerta.

#### **4.11. Avaliação das Despesas com Pessoal do Município de Pacoti**

As porcentagens das despesas com pessoal do Município de Pacoti estão expressas no gráfico 11 a seguir. Os Relatórios de Gestão Fiscal de 2010 e 2011 não foram publicados no *site* da prefeitura.

Gráfico 11 – Despesas com pessoal de 2010 a 2019 do Município de Pacoti



Fonte: Elaborado pela autora com base no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) publicados pelo município.

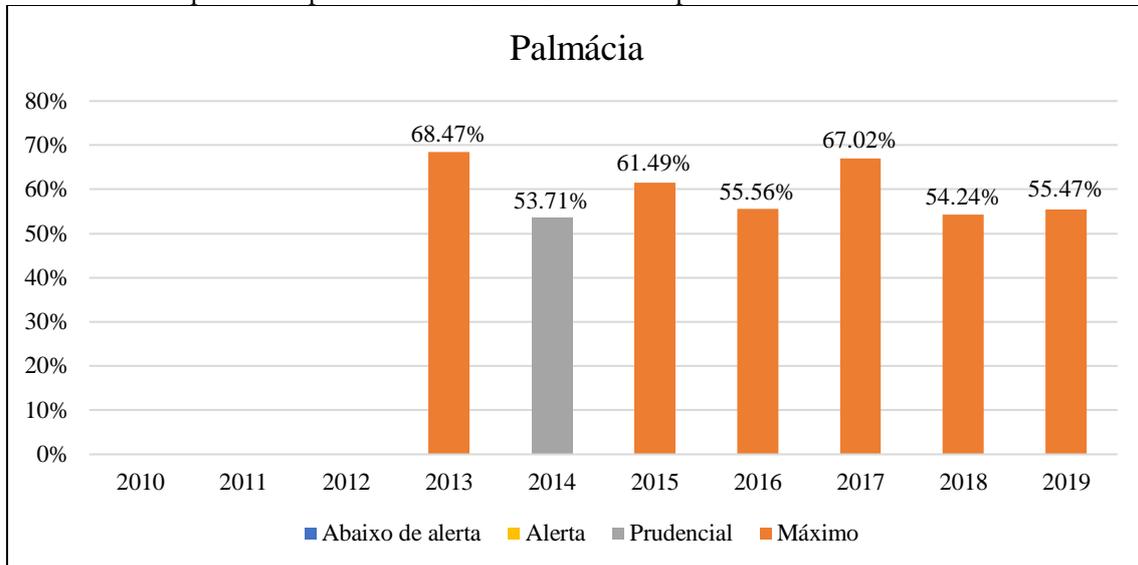
A cidade de Pacoti em 2012 esteve em limite de alerta (48,74%), com um grande aumento nas contas, de 2013 a 2019 as despesas com pessoal excederam o limite máximo (54%).

No ano de votação 2012 atingiu o limite de alerta, contudo, no pós eleições, 2013 aumentou consideravelmente os gastos, passando de 50,46% para 63,46%, sendo o maior percentual do município durante os anos estudados. Em 2015, ano pré eleitoral, as contas estiveram bem acima do limite máximo, tendo uma diminuição percentual no ano seguinte de 60,42% para 58,21%. No ano pós eleitoral as contas se mantiveram praticamente iguais em relação a 2016.

#### 4.12. Avaliação das Despesas com Pessoal do Município de Palmácia

A seguir serão demonstrados os percentuais de despesas com pessoal no período de 2010 a 2019 do Município de Palmácia. Os anos de 2010 a 2012 não tiveram seus Relatórios de Gestão Fiscal publicados no *site* municipal.

Gráfico 12 – Despesas com pessoal de 2010 a 2019 do Município de Palmácia



Fonte: Elaborado pela autora com base no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) publicados pelo município.

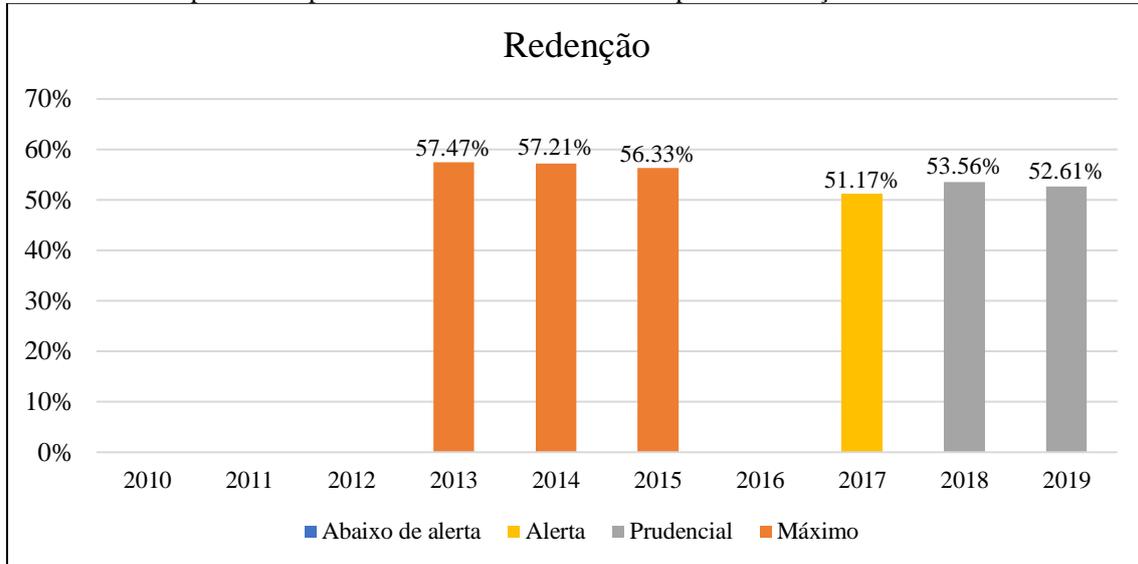
Palmácia, de acordo com o gráfico 12, esteve em quase todos os períodos em limite máximo (54%) com ênfase no ano de 2013 (68,47%) com a maior porcentagem de gastos. Apenas no ano de 2014 o município chegou ao limite prudencial (51,3%).

No ano de 2015 pré eleitoral, os gastos com pessoal estavam acima do limite máximo, posteriormente em 2016, ocorreu uma queda nas contas de 61,49% para 55,56% no ano eleitoral. No ano pós eleições as despesas voltaram a subir passando de 55,56% para 67,02%. O ano de 2013, ano pós eleitoral teve destaque por atingir a marca de 68,47% nas despesas com pessoal.

#### 4.13. Avaliação das Despesas com Pessoal do Município de Redenção

Logo após, o gráfico 13 apresenta os percentuais de despesas com pessoal do Município de Redenção no período de 2010 a 2019. Os anos de 2010 a 2012 e 2016 não tiveram os Relatórios de Gestão Fiscal publicados no *site* municipal.

Gráfico 13 – Despesas com pessoal de 2010 a 2019 do Município de Redenção



Fonte: Elaborado pela autora com base no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) publicados pelo município.

O município de Redenção nos anos de 2013 a 2015 ultrapassou o limite máximo (54%), 2017 atingiu o limite de alerta (48,74%) e 2018 e 2019 excederam o limite prudencial (51,3%).

No ano após as eleições de 2012, as contas extrapolaram o limite máximo, tendo o maior percentual em relação aos anos analisados. No ano pré eleitoral (2015) os custos também estiveram acima do limite máximo com porcentagem de 56,33%. O pós eleições (2017) teve uma considerável queda de gastos em relação a 2015, chegando ao limite de alerta com porcentagem de 51,17%.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo averiguar as despesas com pessoal do Poder Executivo nos 13 municípios que constituem o Maciço de Baturité - CE, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, no período de 2010 a 2019.

Verificaram-se os limites impostos pela LRF e a evolução das despesas com pessoal numa série de dez anos, tendo como fonte de pesquisa as publicações de demonstrativos contábeis.

Observou-se que, nos dez anos analisados, ocorreu uma grande oscilação entre os percentuais de cada município. Dos treze municípios apenas dois (Aracoiaba e Capistrano) publicaram todos os 10 Relatórios de Gestão Fiscal no período avaliado. Quanto a observância dos limites impostos pela LRF, todos os municípios ultrapassaram em algum momento o limite de alerta, prudencial e/ou máximo de despesas com pessoal, com ênfase no município de Capistrano que nos primeiros 3 anos ultrapassou o limite prudencial e nos anos posteriores foi excedido o limite máximo. Capistrano e Pacoti passaram 7 anos consecutivos em limite máximo. O município de Acarape esteve durante 6 anos consecutivos em limite máximo. Três municípios (Barreira, Capistrano e Palmácia) não estiveram em nenhum momento abaixo do limite prudencial. Os demais municípios intercalaram suas despesas entre os três limites.

Diante dos dados colhidos e examinados conclui-se que os Poderes Executivos dos municípios que integram o Maciço de Baturité encontram-se, em alguns momentos entre 2010 e 2019, em desacordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal inerentes a limites de despesa com pessoal.

Para os anos eleitorais é possível constatar que dez dos treze municípios tiveram seus *records* em percentual de gastos nos anos pré, eleitorais ou após algum dos períodos de eleição, com a maioria apresentando elevações de gastos no período pós eleições. É possível constatar que o município de Acarape comportou-se, quanto as suas contas com pessoal, em ordem crescente de gastos nos dois períodos eleitorais. Capistrano e Itapiúna também estiveram em ordem crescente, mas apenas nos anos que envolveram as eleições de 2012. Aratuba, Guaramiranga, Mulungu e Pacoti conduziram-se em ordem decrescente em suas despesas com pessoal no período que envolveu as eleições de 2016.

Por fim, pode-se afirmar que a LRF promove o equilíbrio fiscal com o propósito de manter o controle, a transparência dos atos políticos e permitir uma melhor gestão financeira

na administração pública. Porém após duas décadas de sua vigência ainda há muito a evoluir em seu cumprimento. Verificou-se que doze dos treze municípios analisados extrapolaram o limite máximo cabendo penalidades previstas em Lei aos gestores dos municípios.

Neste contexto, recomenda-se para pesquisas futuras que seja feito estudo de caso de outras regiões do Ceará quanto ao limite de gastos com pessoal, levando em conta outras variáveis como o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e análise dos demais poderes. Propõe-se também a ampliação do intervalo temporal de investigação e a adição de instrumentos estatísticos que possibilitem uma análise quantitativa dos dados.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ALYRIO, Rovigati Danilo. **Métodos e técnicas de pesquisa em administração**. Volume único. Rio de Janeiro: Fundação CECIERJ, 2009. Disponível em: <<https://canal.cecierj.edu.br/recurso/6448>>. Acesso em: 22 dez. 2019.

ARAÚJO, Anderson Henrique dos Santos; SANTOS FILHO, José Emilio dos; GOMES, Fábio Guedes. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, 2015. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122015000300739&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122015000300739&script=sci_arttext&tlng=pt)>. Acesso em: 12 jan. 2020.

ÁVILA, Taissa Castro Ximenes; FIGUEIREDO, Francisco Nelson de Andrade. O comprometimento da receita corrente líquida com as despesas com pessoal evidenciado no Relatório de Gestão Fiscal dos anos de 2010 a 2012 – um estudo aplicado ao município de Maranguape. **Revista Controle TCE/CE**, [s. l.], 2013. Disponível em: <<https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/269/271>>. Acesso em: 12 jan. 2020.

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil**, de 05 de Outubro de 1988.

BRASIL. LEI COMPLEMENTAR N° 101: A Lei de Responsabilidade Fiscal, de 04/05/2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 19 dez. 2019.

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, Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm)>. Acesso em: 26 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: <<https://www.gov.br/tesouronacion/al/pt-br/execucao-orcamentaria-e-financeira/lei-de-responsabilidade-fiscal>>. Acesso em: 27 mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Despesa Nacional**. Brasília: STN/Coordenação-Geral de Contabilidade, 2008. 120p.

CASTRO, Alessandra. Um em cada três municípios do Ceará descumpre Lei de Responsabilidade Fiscal. **Diário do Nordeste**, [S. l.], 16 fev. 2020. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/politica/um-em-cada-tres-municipios-do-ceara-descumpre-lei-de-responsabilidade-fiscal-1.2211631>. Acesso em: 31 maio 2020.

CHAHAD, José Paulo Zeetano. **Recursos humanos e gastos com pessoal no setor público brasileiro: recomendações de políticas**. RAP, Rio de Janeiro, 1993. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8678>>. Acesso em: 19 dez. 2019.

CIDADES. *In*: **IBGE**. [S. l.], 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

CONFESSOR, Kliver Lamarthine Alves *et al.*. **Gasto Público: uma análise das despesas com pessoal nos municípios paraibanos**. XXIV Congresso Brasileiro de Custos, Florianópolis, 2017. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/4323>. Acesso em: 1 jan. 2020.

COSTA, Juliana Almeida; SILVA, Wescley Soares. Lei de Responsabilidade Fiscal: Observância dos Limites de Gastos com Pessoal no Poder Executivo dos Estados da Região Nordeste de 2013 a 2015, Período de Início da Recessão Econômica Brasileira. **Controle Doutrina e Artigos**, [s. l.], p. 328-356, 2016.

CRUZ, Flávio da; NETTO, Orion Augusto Platt. A Influência da Limitação das Despesas com Pessoal na Gestão Pública e um Perfil Comportamental dos Municípios Catarinenses. **CRCS & Você**, Florianópolis, v. 1, n. 1, p. 7-23, 2002.

DESPESA. Dicionário online Dicio, 25 dez. 2019. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/despesas/>. Acesso em: 25 dez. 2019.

FERRARI, Hamilton. Brasil é 7º país que mais gasta com funcionalismo, diz pesquisa da CNI. *In: Poder 360*. [S. l.], 27 out. 2020. Disponível em: [https://www.poder360.com.br/economia/brasil-e-7o-pais-que-mais-gasta-com-funcionalismo-diz-pesquisa-da-cni/#:~:text=O%20gasto%20total%20com%20servidores,2%25\)%20em%20%20C3%A2mbito%20federal](https://www.poder360.com.br/economia/brasil-e-7o-pais-que-mais-gasta-com-funcionalismo-diz-pesquisa-da-cni/#:~:text=O%20gasto%20total%20com%20servidores,2%25)%20em%20%20C3%A2mbito%20federal). Acesso em: 12 abr. 2021.

FONTES, Mateus Medeiros. **Aplicabilidade da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto à limitação da despesa com pessoal no município de Natal/RN no período de 2006 a 2015**. Monografia (Bacharel em Ciências Contábeis) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, [S. l.], 2016.

FREITAS, Valdirene Alves de; DAMASCENA, Luzivalda Guedes. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a limitação da despesa com pessoal no município de Catolé do Rocha – PB. **Alumni**, [s. l.], v. 2, jan a jul 2014. Disponível em: <https://revista.uniabeu.edu.br/index.php/alu/article/view/1418/1103>. Acesso em: 29 dez. 2019.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. ISBN 85-224-3169-8.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 26. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017. ISBN 978-85-970-1105-0.

IPECE. **Perfil das Regiões de Planejamento Maciço de Baturité – 2017**. Governo do Estado do Ceará. Fortaleza - CE, 2017. Disponível em: [http://www2.ipece.ce.gov.br/estatistica/perfil\\_regional/2017/PR\\_Macico\\_de\\_Baturite\\_2017.pdf](http://www2.ipece.ce.gov.br/estatistica/perfil_regional/2017/PR_Macico_de_Baturite_2017.pdf). Acesso em: 22 dez. 2019.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

LIMA, Letícia. **Prefeitos buscam acordo com o TCE para reduzir gastos**. Diário do Nordeste, 19 de julho de 2019. Disponível em:

<<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/politica/prefeitos-buscam-acordo-com-o-tce-para-reduzir-gastos-1.2125291>>. Acesso em: 19 dez. 2019.

MARCUZZO, Juliana Luisa; FREITAS, Luiz Antonio Rossi de. **A Contabilidade Gerencial e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Curso de Ciências Contábeis, [s. l.], 2004. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/contabilidade/article/download>>. Acesso em: 19 dez. 2019.

MARION, José Carlos. **Contabilidade básica**. 10. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2009. ISBN 978-85-224-5592-8. Disponível em: <<https://georgenunes.files.wordpress.com/2018/11/contabilidade-bc3a1sica-josc3a9-carlos-marion.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2019.

MENDES, S. **Administração financeira e orçamentária: teoria e questões**. 5. ed. São Paulo: Método, 2015.

MOZZATO, Anelise Rebelato; GRZYBOVSKI, Denize. Análise de Conteúdo como Técnica de Análise de Dados Qualitativos no Campo da Administração: Potencial e Desafios. **RAC**, Curitiba, v. 15, n. 4, pp. 731-747, Jul./Ago. 2011. Disponível em <<http://www.anpad.org.br/rac>>. Acesso em: 21 dez. 2019.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de estágio e pesquisa em administração: guia para estágios, trabalho de conclusão, dissertações e estudos de caso**. 3. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2010. ISBN 978-85-224-4049-8.

SANTOLIN, Roberto; JAYME JR., Frederico Gonzaga; REIS, Júlio César dos. Lei de Responsabilidade Fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimento nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 39, n. 4, 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-41612009000400008&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-41612009000400008&script=sci_arttext&tlng=pt)>. Acesso em: 12 jan. 2020.

SILVA, Lidiane Rodrigues Campêlo da *et al.* **Pesquisa documental: alternativa investigativa na formação docente**. [s. l.], 2009. Disponível em: <[https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2009/3124\\_1712.pdf](https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2009/3124_1712.pdf)>. Acesso em: 22 dez. 2019.

SOUZA, Paula de; NETO, Orion Augusto Platt. A composição e a evolução das despesas com pessoal do Estado de Santa Catarina de 2000 a 2011. **XIX Congresso Brasileiro de Custos**, [s. l.], 14 nov. 2012.

SOUZA, Rodrigo Silva de. **Despesa de pessoal segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2004. Monografia (Bacharel em Ciências Contábeis) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/123984>>. Acesso em: 29 dez. 2019.

TCE. Quase metade das Prefeituras do CE extrapola gastos com pessoal, segundo TCE. **O Povo**, 19 de outubro de 2017. Disponível em: <<http://blogs.opovo.com.br/politica/2017/10/19/prefeituras-extrapola-gastos/>>. Acesso em: 19 dez. 2019.

TEIXEIRA, Enise Barth *et al.* **Pesquisa em administração**. Ijuí : Ed. Unijuí, 2009.

TOLEDO JR., Flávio **Corrêa de. A Apuração de Indexador Básico da lei de Responsabilidade Fiscal** – A receita corrente líquida do Município. R. TCU, Brasília, v. 32, n 89, jul/set 2001. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/885/950>>. Acesso em: 18 mar. 2020.

ZOLIN, Cristiane Fatima; TOMÉ, Fabiana Furusato; FERREIRA, Jorge Leandro Delconte. Gastos com pessoal na gestão pública municipal: um estudo aplicado ao Estado do Paraná. **Encontro de Produção Científica e Tecnológica**, Campo Mourão, 2014. Disponível em: <[http://www.fecilcam.br/nupem/anais\\_ix\\_epct/PDF/TRABALHOS-COMPLETO/Anais-CSA/24.pdf](http://www.fecilcam.br/nupem/anais_ix_epct/PDF/TRABALHOS-COMPLETO/Anais-CSA/24.pdf)>. Acesso em: 26 dez. 2019.