



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

JOSÉ WILCLES DA SILVA LIMA

**A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E O COMPORTAMENTO DAS
DESPESAS COM PESSOAL NOS MUNICÍPIOS CEARENSES: UMA ANÁLISE COM
DADOS DE 1994 A 2020**

REDENÇÃO – CE

2022

JOSÉ WILCLES DA SILVA LIMA

**A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E O COMPORTAMENTO DAS
DESPESAS COM PESSOAL NOS MUNICÍPIOS CEARENSES: UMA ANÁLISE COM
DADOS DE 1994 A 2020.**

Monografia apresentada ao curso de Administração Pública presencial como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública, do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) – Campus do Ceará.

Orientadora: Profa. Dra. Sâmia Nagib Maluf

REDENÇÃO – CE

2022

Dados internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
Biblioteca

Lima, José Wilcles da Silva.

L7321

A lei de responsabilidade fiscal e o comportamento das despesas com pessoal nos municípios Cearenses: Uma análise com dados de 1994 a 2020 / José Wilcles da Silva Lima. - Redenção, 2022. 43f: il.

Monografia - Curso de Administração Pública, Instituto De Ciências Sociais Aplicadas, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Redenção, 2022.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Sâmia Nagib Maluf.

1. Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. Despesas com Pessoal. 3. Eleições Municipais. 4. Período Pandêmico. I. Título

CE/UF/BSCA

CDD 342.81088

JOSÉ WILCLES DA SILVA LIMA

**A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E O COMPORTAMENTO DAS
DESPESAS COM PESSOAL NOS MUNICÍPIOS CEARENSES: UMA ANÁLISE COM
DADOS DE 1994 A 2020.**

Monografia apresentada ao curso de Administração Pública presencial, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública, do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) – Campus do Ceará.

Aprovado em 14 de fevereiro de 2022.

BANCA EXAMINADORA

Profª. Dra. Sâmia Nagib Maluf (Orientadora)

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB

Profª. Dra. Eliane Barbosa da Conceição

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB

Prof. Dr. Hugo Marco Consciência Silvestre

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB

Aos meus pais, Aldenira e Itamar.

Às minhas irmãs, Gilvana, Marta e Sandi.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais e minhas irmãs, que sempre me apoiaram e estiveram presentes em todos os momentos de minha vida, e representam minha motivação para que eu atinja os objetivos de minha vida.

Agradeço à minha orientadora, a Professora Dra. Sâmia Nagib Maluf, por dedicar seu tempo e experiência, que permitiu a conclusão deste trabalho.

E por fim, aos meus amigos pessoais, que conheci durante a graduação, com quem sempre mantive uma boa convivência, e que vem me acompanhando nessa jornada.

“Um leitor vive mil vidas antes de morrer.
O homem que nunca lê vive apenas uma.”
(George R. R. Martin)

RESUMO

O setor público das sociedades modernas é extremamente afetado pelo ambiente em que opera, culminando num sistema aberto com contínuas relações, sendo assim definido como altamente turbulento, dinâmico e complexo. Cabe ao governo, portanto, desenvolver ferramentas que auxiliem na administração deste setor e ao mesmo tempo se adapte ao ambiente hostil e mutável. Uma destas ferramentas desenvolvidas pelo governo brasileiro é a Lei de Responsabilidade Fiscal que tem como principal objetivo definir parâmetros e sanções para contribuir para uma administração racional das finanças públicas, nos governos, federal, estadual e municipal. Sendo assim, este estudo tem como objetivo analisar o comportamento das despesas com pessoal dos municípios cearenses, durante o período de 1994 a 2020, mantendo como parâmetro a LRF. O estudo é quantitativo, e descritivo, e utilizou o procedimento técnico de pesquisa bibliográfica. Como metodologia este estudo utiliza uma análise descritiva, com base em métodos da estatística descritiva para organizar mensurar e apresentar os dados. Com base em informações extraídos dos bancos de dados, Finanças do Brasil (FINBRA), Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público (Siconfi), e do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), foram obtidas informações, envolvendo as despesas totais com pessoal, e despesas com pessoal do poder executivo e legislativo, e no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) informações a respeito das eleições municipais. Foram realizados Três estágios de análise temporal: antes da LRF, na LRF e na pandemia. Em termos explicativos e condicionantes buscou-se investigar os prováveis efeitos dos resultados das eleições sobre o cumprimento da LRF. Os resultados obtidos mostram um crescente descontrole das despesas com pessoal do executivo e também em relação as despesas totais com pessoal, e em contrapartida estabilidade em relação ao poder legislativo. Ficou evidente que as eleições municipais influenciam nas despesas com pessoal, ocasionando um aumento das mesmas, principalmente quando há a eleição de um novo prefeito com um partido diferente, há também um maior descontrole em relação aos limites da LRF. No período pandêmico em que foi instaurado o regime extraordinário fiscal foram observadas alterações negativas em relação ao controle das despesas com pessoal. Dessa forma, foi constatado que a LRF vem auxiliando positivamente para um constante acompanhamento das despesas com pessoal.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal. Despesas com Pessoal. Eleições Municipais. Período Pandêmico.

ABSTRACT

The sector of modern public societies is extremely powerful due to the environment in which it operates, culminating in an open system with ongoing relationships, thus being defined as highly turbulent, globally and complex. It is up to the government, therefore, to develop tools that help in the administration of this sector and at the same time adapt to the hostile and changing environment. A tool developed by the fiscal government whose main objective is to define parameters and use the government to contribute to a rational administration of public, in federal, state and municipal governments. Therefore, it can analyze the behavior of expenses with the objective of Ceará municipalities, during the period from 1994 to 2020, keeping the LRF as a parameter. The study is authorized, and descriptive using the technical procedure of bibliographic research. As a methodology, this study uses a description, based on the analysis of descriptive statistics to organize, measure and present the data. Based on databases of the Court of Auditors of Ceará (FINBRA), Information System of the Court of Auditors and Public Information (Information Union of the State of Ceará) personnel expenses, and expenses with the executive and legislative power, and in the Superior Electoral Court (TSE) information about municipal laws. Three years of analysis were carried out, before the LRF in the LRF and in the pandemic. In explanatory and conditioning terms, we sought to investigate the proven effects of the results of the proposals on compliance with the LRF. The results obtained show a growing lack of control of expenses with executive personnel and also the relationship as such with personnel, and on the other hand, in relation to the legislative power. It appeared that the consequences are also increasing in expenses with people, causing an increase in the same, when there is the election of a greater uncontrolled party with a different party, in relation to a greater uncontrolled party. In the pandemic period in which the extraordinary tax regime was introduced, changes were observed in relation to the control of personnel expenses. Thus, it was found that the LRF has been helping positively to constantly monitor personnel expenses.

Keywords: Fiscal Responsibility Law. Personnel expenses. Municipal Elections. Pandemic Period.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 -	Quantidade de Municípios em relação aos limites da LRF (1994-2020)	27
Gráfico 2 -	Municípios com o melhor controle de suas despesas totais com pessoal (1994-2020)	28
Gráfico 3 -	Municípios com o pior controle de suas despesas totais com pessoal(1994-2020)	28
Gráfico 4 -	Variação das despesas totais com pessoal (1994-2020)	29
Gráfico 5 -	Quantidade de Municípios em relação aos limites da LRF.....	31
Gráfico 6 -	Quantidade de municípios em relação aos limites da LRF do poder executivo (2009-2020)	32
Gráfico 7 -	Municípios com o pior controle das despesas com pessoal do executivo (2009-2020)	32
Gráfico 8 -	Variação das despesas com pessoal do executivo (2009-2020)	33
Gráfico 9 -	Despesas com pessoal do Legislativo em relação a RCL dos municípios cearenses (2009-2020)	35
Gráfico 10 -	Variação das despesas com pessoal do legislativo (2009-2020)	36
Quadro 1 -	Alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal.....	19
Tabela 1 -	Limites de despesas com pessoal para os municípios.....	21
Tabela 2 -	Quantidade de municípios com dados completos e ausentes no FINBRA (1994-2008)	26
Tabela 3 -	Resultados das eleições de 2000 a 2016 em relação a variação das despesas totais com pessoal.....	30
Tabela 4 -	Resultados das eleições de 2012 e 2016 em relação a variação das despesas com pessoal do executivo.....	33
Tabela 5 -	Resultados das eleições de 2012 e 2016 em relação aos limites da LRF do poder executivo.....	34
Tabela 6 -	Resultados das eleições de 2012 e 2016 em relação a variação das despesas com pessoal do legislativo.....	36

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF/88	Constituição Federal do Brasil de 1988
FINBRA	Finanças do Brasil
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
RCL	Receita Corrente Líquida
SICONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
TCE/CE	Tribunal de Contas do Estado do Ceará
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
1.1	Justificativa.....	12
1.2	Objetivos.....	13
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	15
2.1	O Federalismo e o Federalismo Fiscal no Brasil.....	15
2.2	O Modelo de Administração Pública Gerencial.....	16
2.3	A Lei de Responsabilidade Fiscal.....	17
2.4	As Despesas com Pessoal.....	20
2.5	Estudos empíricos.....	23
3	METODOLOGIA.....	24
4	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS.....	26
4.1	Análise das despesas totais com pessoal durante o período de 1994 a 2020....	26
4.2	Análise das despesas com pessoal do executivo durante o período de 2009 a 2020.....	30
4.3	Análise das despesas com pessoal do legislativo durante o período de 2009 a 2020.....	35
4.4	Comparação de resultados com estudos empíricos.....	37
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	39
	REFERÊNCIAS.....	41

INTRODUÇÃO

O setor público em sua conjuntura atual é extremamente influenciado pelo ambiente no qual está inserido, resultando num sistema aberto com diversas relações entre seus componentes, que pode ser percebido nas relações entre funcionários públicos e seus clientes, a sociedade, e como consequência, como descreve Schwella (2005), este ambiente que circunda as organizações, pode ser definido como altamente turbulento o que implica um conjunto de condições cada vez mais dinâmicas, hostis e complexas.

Sendo assim, as medidas formuladas e estabelecidas pelo governo por meio de instrumentos econômicos, têm como objetivo apresentar propostas para resolver ou atenuar os problemas econômicos observados, priorizando as demandas e o bem-estar da sociedade em geral. Dessa forma, fica sob a responsabilidade dos governos realizar ações que minimizem o efeito negativo de determinadas variáveis e, através destas ações, alcançar resultados benéficos para o âmbito econômico, como redução dos níveis inflacionários ou equilíbrio fiscal e orçamentário. Portanto, cabe ao governo desenvolver ferramentas que auxiliem neste processo, através de uma ação planejada e transparente para que seja possível prevenir riscos e corrigir erros que possam desestabilizar o equilíbrio nas contas públicas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal sancionada em 4 de maio de 2000, apresenta-se como uma destas ferramentas e tem como base a responsabilidade com o dinheiro público, e dessa forma atribuiu aos gestores vários novos desafios, como o de evitar o descontrole com o dinheiro público e gastos ineficientes. A LRF impôs diversas obrigações a serem cumpridas pelos gestores, e os determinou como responsáveis pelo dinheiro público. Apesar desta grande mudança que foi a criação da LRF como uma medida fiscal, estas mudanças podem não ser suficientes para atingir determinados resultados fiscais, e depende de as forças políticas dominantes do País atuarem na mesma direção, sendo assim estes avanços fiscais dependem do comprometimento político dos governos, e um controle e observação mais rigorosos da situação econômica. A LRF não surgiu por acaso, até o ano de 2000, alguns assuntos relacionados às finanças públicas estavam inseridos na Constituição Federal de 1988, especificamente no Capítulo VI, que dispõe de normas gerais para a administração pública, desta forma a LRF reuniu medidas estabelecidas anteriormente na CF/88 e em outras leis, além disso a CF/88 no parágrafo 9º de seu artigo 65 faz menção a uma lei complementar que permitiria estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial para a administração pública direta e indireta, além de dispor sobre o exercício financeiro, prazos, a organização e construção do plano plurianual,

da lei orçamentária anual e da lei das diretrizes orçamentárias, e estes são fundamentos da LRF, porém, houve uma demora para elaborar a lei que a CF-88 mencionava, e esta surgiu apenas no ano de 2000.

A LRF passa a vigorar a partir da data de sua publicação. E de acordo com seu art. 70, o Poder ou órgão disposto no art. 20, que estiver acima dos limites expostos nos arts.19 e 20 em relação as despesas totais com pessoal, no exercício anterior ao da publicação da lei deverá enquadrar-se no respectivo limite em até dois exercícios, livrando-se do excesso, 50% ao ano.

Além desta introdução, este trabalho está dividido em mais 4 seções. No segundo capítulo, está disposto o referencial teórico, abordando aspectos gerais a respeito do federalismo e federalismo fiscal no Brasil, a respeito da administração pública gerencial, e aspectos gerais da LRF e despesas com pessoal, assim como descreve os estudos empíricos. O capítulo 3 é destinado a descrição da metodologia empregada. No capítulo 4 é realizada a apresentação e análise dos dados. E por fim, estão dispostas as considerações finais, e as referências bibliográficas utilizadas no presente estudo.

1.1 Justificativa

O interesse pelo tema surgiu devido a estudos realizados a respeito dos desequilíbrios fiscais e orçamentários enfrentados pelo Brasil, particularmente a partir da década de 1950, causados por alterações negativas nos níveis inflacionários. A partir deste período, diversas foram as tentativas de conter esses desequilíbrios, porém foi somente com a instituição do Plano Real em 1994, que foram reconhecidas as principais causas da inflação, permitindo um controle desse grave problema, e permitindo uma estabilização contínua do setor público.

Para manter a estabilização foi implementado o tripé de metas de inflação, câmbio flutuante e superávit primário, com a posterior adição da LRF, que estabeleceu limites quantitativos em relação às despesas da União, Estados e Municípios. Sendo assim, este estudo tem como foco especificamente a seção II do capítulo IV, da LRF, que aborda as despesas com pessoal, suas definições, limites, e controle destas despesas, as despesas com pessoal custeiam o funcionalismo público, dessa forma, são de extrema importância para atender as solicitações da sociedade em relação a serviços públicos, e assim contribui para o desenvolvimento dos municípios, quando ocorre uma gestão eficiente e eficaz.

. Esta temática tem se mostrado de grande relevância, portando com este trabalho, espera-se contribuir para o meio acadêmico, ao realizar uma investigação a respeito das

despesas com pessoal compreendendo todos os municípios cearenses, e realizar uma pesquisa que permita responder, como se comportaram as despesas com pessoal nos 184 municípios cearenses, no período de 1994 a 2020.

1.2 Objetivos

1.2.1 Geral

Compreender e analisar os efeitos e reflexos da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos municípios cearenses, em relação às despesas com pessoal, durante o período de 1994 a 2020.

1.2.2 Específicos

- Analisar o comportamento das despesas com pessoal, considerando três estágios especificamente: antes da LRF, durante a LRF, e na pandemia.
- Investigar como as eleições influenciam nas despesas com pessoal.
- Verificar como as despesas com pessoal se comportaram em decorrência da pandemia de Covid-19 causada pelo vírus SARS-CoV-2.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Para uma melhor compreensão sobre o controle de despesas com pessoal impostos pela LRF aos entes federativos, faz-se necessário entender os fatores que levaram ao desenvolvimento desta importante ferramenta que visa alcançar um equilíbrio fiscal e outras providências. Deste modo, nos tópicos a seguir serão abordados os conceitos base do federalismo e como se deu a incorporação do federalismo fiscal ao Brasil, bem como o modelo de administração pública gerencial, outro fator de grande relevância neste processo.

2.1 O Federalismo e Federalismo Fiscal no Brasil

O federalismo pode ser definido como uma forma de organização estatal, onde os entes federativos possuem autonomia política, administrativa, tributária e financeira, e formam uma aliança durante a constituição de um governo central, por meio de um pacto federativo. O sistema federativo surgiu da necessidade de países que apresentam grandes extensões territoriais em descentralizar o seu poder, estes países apresentam muitas variações regionais em relação à economia, clima, cultura e sociedade. Sendo assim cada região possui suas particularidades e suas necessidades são divergentes (GADELHA, 2018).

O Brasil adotou o sistema federativo, com a Proclamação da República em 1889, através de um

processo inverso de segregação, já que existia um poder central que se fragmentou. As entidades subnacionais foram criadas, de uma certa forma, artificialmente, sem que houvesse um sentimento nacional ou uma natural evolução histórica das instituições regionais e locais. (ASSONI FILHO, 2004, p.224-225)

Todas as constituições promulgadas posteriormente à proclamação adotaram o modelo Federativo da mesma forma, porém a constituição de 1988 adicionou os municípios a lista de entes. Portanto o Brasil apresenta-se como uma federação, constituída pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, cada qual com sua autonomia e competências que lhe são atribuídas de acordo com a constituição de 1988, onde cada Estado-membro é caracterizado como uma subdivisão administrativa e com governo próprio.

Dessa forma com fato de o federalismo causar uma maior descentralização, isso ocasionou um aumento nas despesas públicas, ou seja, ao nível dos governos municipais houve a necessidade de aumentar o número de servidores para custear as novas repartições, o que aumenta os gastos com funcionalismo público e também aumentam as despesas com pessoal.

O federalismo fiscal diz respeito a uma parte do modelo federalista que atribui aos entes federados, autonomia para arrecadação tributária, mediante ao pacto federativo que estabelece competências aos entes em relação a repartição de receitas advindas dos tributos, e em relação a responsabilidade de cada ente em realizar a alocação dos recursos, assim como o atendimento das demandas de bens e serviços públicos pela sociedade. O federalismo fiscal no Brasil permitiu uma descentralização econômica, ao realizar esta divisão de responsabilidades nos diferentes níveis governamentais - federal, estadual, municipal e distrito federal (GADELHA, 2018).

2.2 O Modelo de Administração Pública Gerencial

Para alcançar o desenvolvimento e crescimento no campo econômico, o setor público brasileiro passou por grandes transformações institucionais, este processo iniciou-se na década 80, com a criação do caixa único do Tesouro, através de um sistema de controle estabelecido com o surgimento da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em 1986, que passou a permitir uma melhor apuração do resultado fiscal a partir do começo da década de 90. Dessa forma, a segunda metade da década de 80 e a primeira metade da década de 90, foram marcados com vários avanços em relação ao controle fiscal (VASCONCELOS e GARCIA, 2014).

Estas novas adições ocorreram para adequar o setor público à uma nova forma de administração, a administração pública gerencial. Segundo Pereira (1996), isto ocorreu face à grande crise fiscal em que o Brasil encontrava-se dos anos 80 até meados dos anos 90. Esta crise originou-se principalmente pela forma burocrática e ultrapassada pela qual o Estado era administrado, além de diversas inconsistências políticas e a perda de sua capacidade em coordenar o mercado. A proposta da reforma também foi fortemente influenciada pela globalização que impôs aos Estados uma reestruturação de suas funções e de sua burocracia.

O gerencialismo caracteriza-se como um conjunto de métodos e procedimentos que permitem a operacionalização das políticas públicas previamente desenvolvidas e implementadas em uma determinada organização. Dessa forma atua como um meio de implementação de novas características a uma organização que buscam o seu desenvolvimento e atingimento de melhores desempenhos. Dentre as novas características implementadas pelo gerencialismo é possível destacar: o desenvolvimento de um governo mais competente, transigente, e flexível com a sociedade; o aumento do uso de procedimentos de gestão de desempenho; melhoria nos processos de avaliação, monitoramento e implementação de

políticas públicas; aperfeiçoamento no gerenciamento de recursos humanos; e a diminuição das funções e responsabilidades dos estados.

O modelo gerencial confere às organizações do setor público uma certa proximidade com as organizações do setor privado, tendo como ideia principal uma reestruturação interna progressiva com ênfase nos resultados, que modifica o conjunto de regras internas que regem a performance da organização. O uso deste modelo permitirá às organizações um aumento significativo em sua autonomia e especialização, além de promover uma melhor aplicação dos recursos, e uma maior eficiência em relação ao cumprimento das demandas inerentes a bens, serviços e recursos humanos (COELHO, 2000).

O gerencialismo surgiu no Reino Unido durante as transformações culturais e políticas que lá estavam ocorrendo nas décadas de 1980 e 1990, sob o comando do governo de Margaret Thatcher, o modelo norteou muitas outras reformas nacionais ao redor do mundo, como exemplo as reformas introduzidas por Reagan nos Estados Unidos, e Nova Zelândia, que seguiram as mesmas diretrizes, “de liberar as forças do mercado do controle do estado; liberar o consumidor da carga de impostos; e reduzir o tamanho, âmbito e custo do estado” (NEWMAN; CLARKE, 2012, p.354).

Seguindo os fundamentos do gerencialismo, a partir de 1995, após a bem sucedida implantação do plano real e portanto o controle da hiperinflação, Fernando Henrique Cardoso assume a presidência, com uma economia fortalecida, e com condições para dar início a uma Reforma do Estado, transitando de uma administração pública burocrática para a gerencial, com o objetivo de modernizar o aparelho estatal ao aproveitar o que é benéfico no modelo burocrático e desfazer-se do que é considerado desnecessário, e dessa forma superando a inflexibilidade do modelo anterior (PEREIRA, 1996).

2.3 A Lei de Responsabilidade Fiscal

Com base nas diretrizes da reforma iniciada em 1995, surgiu a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, criada para ser referência do administrador público, passa a ser conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, ela surge na perspectiva do controle social dos gastos públicos e da cidadania global, e caracteriza-se por um conjunto de normas sobre finanças públicas nos três níveis de governo, voltadas para uma gestão fiscal responsável e apoiadas pelos seguintes objetivos: transparência, prevenção de riscos, garantia de equilíbrio nas contas públicas, e estabelecer limites para despesas e receitas orçamentárias.

A LRF surge para complementar algumas leis já existentes, concentrando suas medidas e ações previamente estabelecidas, a própria constituição federal de 1988 também contribuiu para o seu surgimento, já que em seu capítulo orientado para a administração pública, ela dispõe princípios, normas e competências, que auxiliaram na criação da lei. Dentre as legislações que fomentaram a construção da LRF, podem-se destacar:

- Lei 8429/92 (Lei de Improbidade Administrativa): Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. (BRASIL, 1992)
- Lei 9755/98 (Lei da Transparência): Diz respeito a criação de um site na internet, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica. (BRASIL, 1998)

Segundo Vasconcelos e Garcia (2014), por apresentar-se como uma relevante política fiscal ela permite o equilíbrio orçamentário do setor público ao definir as seguintes diretrizes:

- estabelecimento de limites para as despesas com a funcionalidade do setor público:
 - 50% da receita corrente líquida para a União; e
 - 60% da receita corrente líquida para os Estados e Municípios;
- impedimento da ocorrência de socorros financeiros entre os entes federativos (União, Estados e Municípios);
- limitação de geração de despesas realizadas pelos administradores ao final do mandato;
- limitação do endividamento aos entes federativos através do Senado.

Caso haja descumprimento da lei por parte dos administradores ocorrerá a perda do direito ao repasse de verba da União, por exemplo o repasse de parte do montante recolhido através do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto de Renda (IR), que por padrão é repassado da União para os Estados e Municípios, além disso os responsabilizados pelo infringimento da lei podem sofrer sanções por crime de responsabilidade fiscal. Portanto, a LRF visa proporcionar uma maior efetividade na execução das ações governamentais, assim como impôs aos Estados e Municípios, a realização de um melhor aproveitamento e desenvolvimento de suas receitas próprias.

Desde a sua implementação a LRF sofreu algumas alterações por meio de leis complementares, no quadro 1 a seguir estão presentes as alterações com seus respectivos objetivos com base no texto oficial da lei:

Quadro 1 - Alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal

Leis Complementares	Objetivos
Lei Complementar nº 131, de 2009	Adicionar dispositivos à lei complementar LRF, para reforçar os mecanismos de gestão fiscal, alterando especificamente o art.48 e adicionando o art,48-A
Lei Complementar nº 156, de 2016	Estabelecer o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e altera a Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993, assim com a própria LRF.
Lei Complementar nº 159, de 2017	Instituir o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares nº 101, de 4 de maio de 2000, e nº 156, de 28 de dezembro de 2016.
Lei Complementar nº 164, de 2018	Acrescentar os §§ 5º e 6º ao art. 23 da LRF, para vedar a aplicação de sanções a Município que ultrapasse o limite para a despesa total com pessoal nos casos de queda de receita que especifica.
Lei Complementar nº 173, de 2020	Estabelecer o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19)
Lei Complementar nº 176, de 2020	Instituir transferências obrigatórias da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por prazo ou fato determinado; declarar atendida a regra de cessação contida no § 2º do art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT); e altera a Lei nº 13.885, de 17 de outubro de 2019.
Lei Complementar nº 177, de 2021	Veda a limitação de empenho e movimentação financeira das despesas relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade.
Lei Complementar nº 178, de 2021	Estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Lei nº 12.348, de 15 de dezembro de 2010, a Lei nº 12.649, de 17 de maio de 2012, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

Fonte: Elaboração própria com base na LRF.

As alterações estabelecidas pela Lei Complementar 164/2018, relacionam-se especificamente às despesas com pessoal e esta é a única alteração que aborda esta temática. A lei incluiu no § 5º uma situação específica, e exclusivamente destinadas aos municípios, onde as restrições citadas no art. 23 não se aplicam, dessa forma se um município sofrer uma perda

de sua receita real, superior a 10%, em comparação ao quadrimestre do exercício anterior, está isento destas restrições. A queda na receita real deverá ser por intermédio de: redução de transferências recebidas do Fundo de Participação dos Municípios, por meio da concessão de exonerações tributárias pela União; e em decorrência da redução de receitas advindas de royalties e participações especiais.

2.4 As Despesas com Pessoal

Para entender o significado das despesas com pessoal, é necessário abordar os principais conceitos a respeito deste tema, que incluem os conceitos de receitas e despesas públicas, assim como a definição de despesas com pessoal e as regras para sua execução no orçamento. As despesas públicas englobam um grupo de gastos executados por uma instituição pública, e são classificadas em despesas correntes e de capital. As despesas correntes são destinadas a criação de bens e serviços correntes, “resultantes da manutenção das atividades próprias do Estado, tais como custeio da estrutura administrativa, o que não gera o aumento do patrimônio do Estado; contribuindo apenas para sua continuidade” (PISCITELLI, 2011, p. 96). Já as despesas de capital aquelas que contribuem para o crescimento do patrimônio público através da criação de novos bens e serviços, contribuindo diretamente para a aquisição ou produção de um bem de capital (GIACOMONI, 2009).

As despesas com pessoal vinculam-se às despesas correntes, por se tratarem de dotações destinadas ao custeio de serviços previamente estabelecidos, segundo a LRF em seu capítulo IV, artigo 18º, define os dados que permitem chegar ao montante de despesas 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).

De acordo com seu Art. 19º, a LRF estabelece limites para as despesas com pessoal em relação à receita corrente líquida, conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional, e em consonância com a LRF receita corrente líquida significa,

o somatório das receitas de impostos, taxas e contribuições de melhoria, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes do ente da Federação, deduzidos alguns itens exaustivamente explicitados pela própria LRF, não

cabendo interpretações que extrapolem os dispositivos legais (TESOURO, 2021).

De forma mais detalhada Toledo Jr. (2001), expressa que 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.

Os municípios são objetos de estudo desta pesquisa, e os valores deduzidos da receita corrente deste ente federativo para originar a receita corrente líquida, são as contribuições realizadas pelos servidores para a manutenção do sistema previdenciário, e de assistência social, bem como as receitas advindas de compensações financeiras, mencionadas no § 9º, do art. 201 da constituição (BRASIL, 2000).

De acordo com o Art. 19 § 1º, os limites das despesas com pessoal são calculados ao fim de cada quadrimestre, e não poderão os entes federativos ultrapassar os seguintes limites em relação a RCL: União: 50%; Estados: 60%; Municípios: 60%. Nos municípios este limite se divide entre o pessoal dos poderes executivo e legislativo, e não poderá ultrapassar 54% para o executivo e 6% para o legislativo, totalizando os 60% explícitos na LRF.

No quadro 2 os limites de gastos com pessoal dos municípios estão mais detalhados, e vale ressaltar que o valor destes limites não sofreu alterações desde o estabelecimento dos mesmos:

Tabela 1 - Limites de despesas com pessoal para os municípios

Poder	Limites para despesa com pessoal		
	Alerta (90%)	Prudencial (95%)	Máximo (100%)
Executivo	48,6%	51,3%	54%
Legislativo	5,4%	5,7%	6%
Total	54%	57%	60%

Fonte: Elaboração própria com base na LRF.

Ainda de acordo com o art.19 para realizar a verificação do cumprimento desses limites, não serão orçadas as seguintes despesas em relação aos municípios: as indenizações decorrentes

da demissão de servidores ou empregados; os incentivos à demissões voluntárias; as despesas derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição; as que forem resultantes de decisões judiciais e pertencentes ao período anterior do cálculo, como consta no 2º do art. 18; despesas com inativos e pensionistas, mesmo que através de uma entidade gestora única ou fundo mencionado no art. 249 da Constituição Federal e transferências destinadas a promover o equilíbrio do regime previdenciário (BRASIL, 2000).

Em relação as punições para o atingimento dos limites, elas vão desde um alerta até punições mais rigorosas. O limite de alerta é acionado quando o montante de gastos estiver acima de 90% do percentual, como está descrito no art. 59, e caberá aos tribunais de conta emitir um alerta aos poderes e órgãos enquadrados nesta situação.

O limite prudencial é acionado quando o montante de gastos com pessoal ultrapassarem 95% do percentual, fica impossibilitado o órgão ou poder mencionados no art. 20 de: criar novos cargos, funções ou empregos; realizar modificações estruturais de carreira que gerem um aumento de despesa; nomeação para cargos públicos, contratações ou admissões de pessoal a qualquer título, com exceção as que ocorrem em decorrência de falecimento ou aposentadoria de servidores nos âmbitos da saúde, educação e segurança; contratação de hora extra, com exceção a situação descrita no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição, e outras descritas na lei de diretrizes orçamentárias.

o limite máximo está descrito no art. 20, e ocorre quando o montante de gastos com pessoal atingirem 100% do percentual. De acordo com o art. 23, o percentual excedente deve ser eliminado nos dois quadrimestres posteriores, tendo de ocorrer a eliminação de no mínimo um terço no primeiro quadrimestre, podendo ser adotadas as medidas previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição. É descrito nos § 1º e 2º do art. 23, que o objetivo poderá ser alcançado pela exclusão de cargos ou funções, bem como os valores a eles destinados, e ainda pode ser considerado a redução provisória das jornadas trabalhistas, ocorrendo a adaptação das remunerações para a nova carga horária.

Caso não ocorra a diminuição no prazo estipulado e enquanto manter-se o excesso, o Poder ou órgão, não poderá: receber transferências voluntárias; obter garantia, direta ou indiretamente, de outro ente federativo; contratar operações de crédito, exceto as designadas ao pagamento da dívida imobiliária, ou as que visem a diminuição das despesas com pessoal (art. 23, § 3º, da LRF).

2.5 Estudos empíricos

A partir da pesquisa bibliográfica foram encontrados outros trabalhos desenvolvidos anteriormente na temática que o presente trabalho aborda, como exemplo disso, o que foi desenvolvido por Santolin, Jayme Jr. e Reis (2009) analisaram os possíveis impactos da LRF nos municípios do estado de Minas Gerais, utilizando dados de antes e depois da lei, como métodos de análise foram utilizados o modelo econométrico e método de estimação, no estudo o que constatado é que houve ampliação dos gastos com pessoal desencadeada após a implementação da lei nos municípios mineiros.

Mota (2018), que realizou um estudo com a finalidade de verificar o comportamento das despesas com pessoal e das despesas com terceirizados em relação a proximidade das eleições nos municípios cearenses, utilizando uma base de dados referente aos exercícios de 2007 a 2016, a metodologia utilizada foi o modelo de regressão linear com dados em painel, e como resultado do estudo foi constatado que as despesas com pessoal elevam-se com a proximidade das eleições municipais, e referindo-se exclusivamente ao poder executivo o mesmo fenômeno ocorre, porém isso não acontece com as despesas com terceirizados.

Scarano (2018) realizou um estudo verificando a relação entre os gastos públicos com pessoal e a proximidade com eleições nos municípios cearenses, analisando o período de 2009 a 2016, utilizando como metodologia de análise o modelo econométrico, o autor obteve como resultado, que quanto mais próximo das eleições, maiores são as despesas com pessoal, e além disso, as despesas públicas sofrem alterações consideráveis quando o prefeito eleito tem alinhamento com o governador, e apresentam menor crescimento quando comparado aos municípios em que isso não ocorre.

Rodrigues (2019), realizou um estudo analisando o endividamento dos estados brasileiros, para o período de 2008 a 2018, o autor utilizou como metodologia uma análise descritiva, utilizando métodos da estatística descritiva para organizar, mensurar e descrever aspectos relevantes da determinada base de dados, os resultados encontrados com o estudo evidenciam uma maior dificuldade no controle das despesas com pessoal na maioria dos estados, sendo que esta maioria possui gastos acima de 50% da RCL.

3 METODOLOGIA

Nesta seção estão descritos os aspectos da metodologia que possibilitaram a construção deste trabalho e alcance de seus objetivos, ou seja, a tipologia na qual se enquadra esta pesquisa, quais procedimentos foram utilizados, em que fontes foram encontrados os dados que fundamentam a pesquisa.

A abordagem presente neste trabalho é quantitativa, segundo Richardson (1999) este tipo de abordagem é baseado na quantificação, em relação a coleta e tratamento das informações adquiridas. A Metodologia consiste em uma análise descritiva, pois tem como finalidade identificar as relações entre variáveis, com foco não exclusivamente na descoberta, mas também, na análise dos dados encontrados, ao descrevê-los, classifica-los e interpreta-los, culminado numa análise profunda do que foi pesquisado (RUDIO, 1985). Os métodos utilizados baseiam-se na estatística descritiva para a organizar e interpretar os dados e informações, que permite a análise destes dados por meio de cálculos estatísticos afim de entender como se comportam as variáveis estudadas, no período explorado, e expondo os resultados através de gráficos e tabelas. (CRESPO, 2009). Para representar os dados foram utilizados gráficos e tabelas como ferramentas descritivas.

O trabalho possui como cenário de pesquisa os 184 municípios que compõem o estado do Ceará, e tem como finalidade analisar o comportamento das despesas totais com pessoal de 1994 a 2020, e despesas com pessoal do poder executivo e legislativo, durante o período de 2009 a 2020. No exercício de 2020 ocorreu a ascensão epidêmica do Covid-19, em que foi reconhecido no Brasil a ocorrência de um estado de calamidade pública através do Decreto Legislativo n° 6, de 2020, em consonância com o art. 65 da LRF. (BRASIL, 2020)

Segundo o art. 65 quando é reconhecido o estado de calamidade pública, pelo Congresso Nacional, em relação a União, ou através das assembleias legislativas, em relação aos estados e municípios, fica suspensa a contagem de prazos e as disposições contidas nos arts. 23, 31 e 70, assim como ocorrerá a suspensão do atingimento de resultados fiscais e a limitação de empenho descrita no art. 9. Estes efeitos tornaram-se ativos a partir da publicação do Decreto, e perduraram até o dia 31 de dezembro de 2020. (BRASIL, 2020)

Para auxiliar na construção do referencial teórico, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, segundo Severino (2014) este tipo de pesquisa é realizada a partir de registros disponíveis, originários de estudos realizados anteriormente, o levantamento bibliográfico

permitiu o recolhimento de artigos científicos, livros, dissertações, e teses, para conhecer o que foi desenvolvido em torno da temática que este trabalho aborda.

Em seguida foi realizada uma pesquisa documental semelhante a bibliográfica, porém esta tem fonte documentos no sentido geral, que não receberam nenhum tipo de trabalho analítico, ou seja, uma matéria-prima que permite ao pesquisador a realização de análises e investigações (SEVERINO, 2014).

Os documentos buscados foram os relatórios de acompanhamento gerencial e relatórios de gestão fiscal, disponíveis no portal de transparência dos municípios, e emitidos pelo TCE-CE, e também as planilhas eletrônicas disponibilizadas no FINBRA, Siconfi e TCE-CE, que apresentam dados contábeis dos municípios. Por meio das planilhas eletrônicas do FINBRA e Siconfi foi possível obter os valores das despesas totais com pessoal de 1994 a 2020, e foi possível obter a RCL seguindo as instruções do art. 19 da LRF. Para o período de 1994 a 1999 não havia dados suficientes para o cálculo da RCL nos padrões da LRF. Os dados referentes as despesas com pessoal do executivo, foram obtidos no TCE-CE através dos relatórios de acompanhamento gerencial, para o período de 2009 a 2020. Em relação as despesas com pessoal do legislativo para o período de 2009 a 2020, foi realizado o somatório do montante de despesas com pessoal para este poder, de acordo com o no art. 18 da LRF, e com base em informações do TCE-CE.

Outro banco de dados foi construído para reunir as informações a respeito das eleições municipais para o cargo de prefeito e seus respectivos partidos, as informações foram obtidas no site do TSE, e foi possível reunir dados para as eleições de 2000, 2004, 2008, 2012 a 2016.

Uma revisão dos dados obtidos foi realizada durante o terceiro quadrimestre de 2021, afim de verificar se houve erros na coleta, e a análise dos dados foi realizada a partir de informações obtidas neste período.

A análise dos dados terá como parâmetro os limites estabelecidos pela lei de responsabilidade fiscal para as despesas com pessoal, e isso permitirá observar como os valores se comportaram através dos anos. Foram analisados os exercícios em que ocorreram as eleições municipais afim de investigar se existe alguma alteração significativa em relação a contratação de novos funcionários, o que ocasiona um aumento nas despesas com pessoal, pois é um momento em que os municípios sofrem alterações em sua gestão, para entender como se comportar minimamente as despesas com pessoal neste período foram calculadas a variação que ocorreu destas despesas, do ano eleitoral para o ano de primeiro mandato.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os resultados obtidos com esta pesquisa, têm como finalidade alcançar o objetivo principal do trabalho que é compreender os efeitos da lei de responsabilidade fiscal sobre as despesas com pessoal nos municípios cearenses, durante o período de 1994 a 2020, além disso pretende-se observar como se comportaram em geral as despesas com pessoal nos municípios, e como as eleições municipais e a pandemia de coronavírus influenciaram, além de analisar como se comportaram as despesas com pessoal no período anterior a LRF.

Com base nas fontes de dados utilizadas foi possível obter informações referentes as despesas totais com pessoal, para o período de 1994 a 2020, informações referentes as despesas com pessoal do executivo, para o período de 2009 a 2020, e informações sobre as despesas com pessoais do legislativo de 2009 a 2020.

4.1 Análise das despesas totais com pessoal para o período de 1994 a 2020

Durante o período de 1994 a 2020 foi observado em alguns exercícios que os dados de alguns municípios estavam ausentes no FINBRA, o que levou a construção de uma tabela com a quantidade de municípios com os dados completos e ausentes:

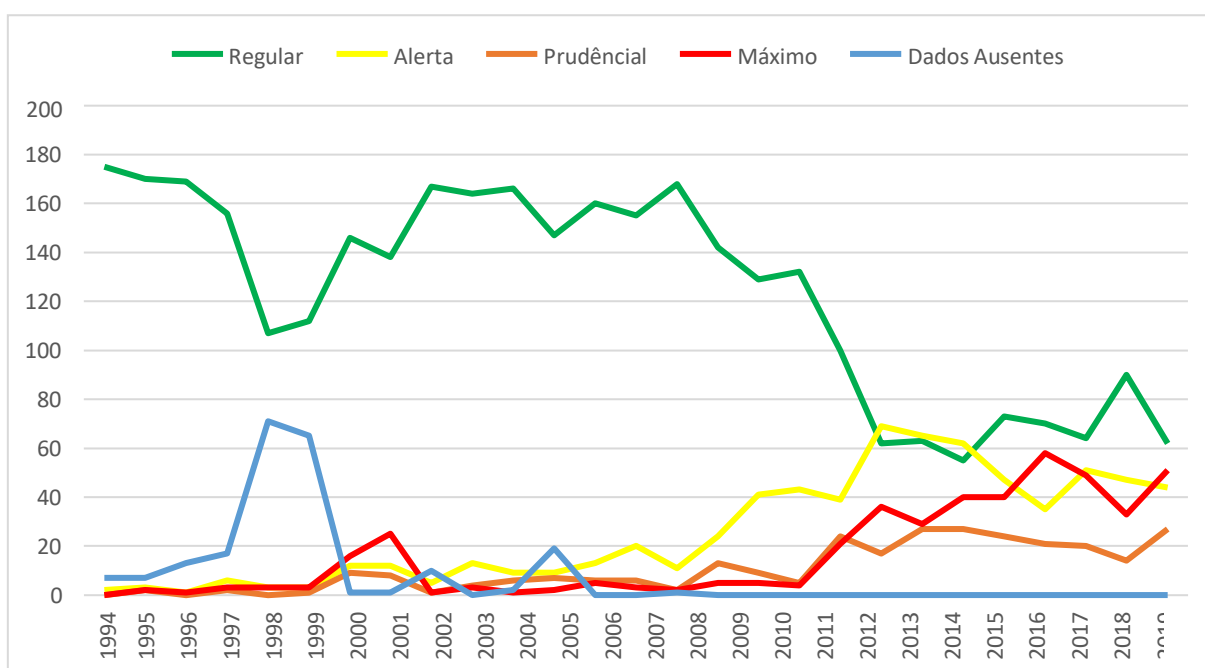
Tabela 2 – Quantidade de municípios com dados completos e ausentes no FINBRA (1994-2008)

Exercício	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2004	2005	2008
Dados Completos	177	177	171	167	113	119	183	183	174	182	165	183
Dados ausentes	7	7	13	17	71	65	1	1	10	2	19	1

Fonte: de autoria própria com base em dados do FINBRA.

De acordo com a tabela 2 o maior número de ausência de dados encontra-se no período anterior a LRF.

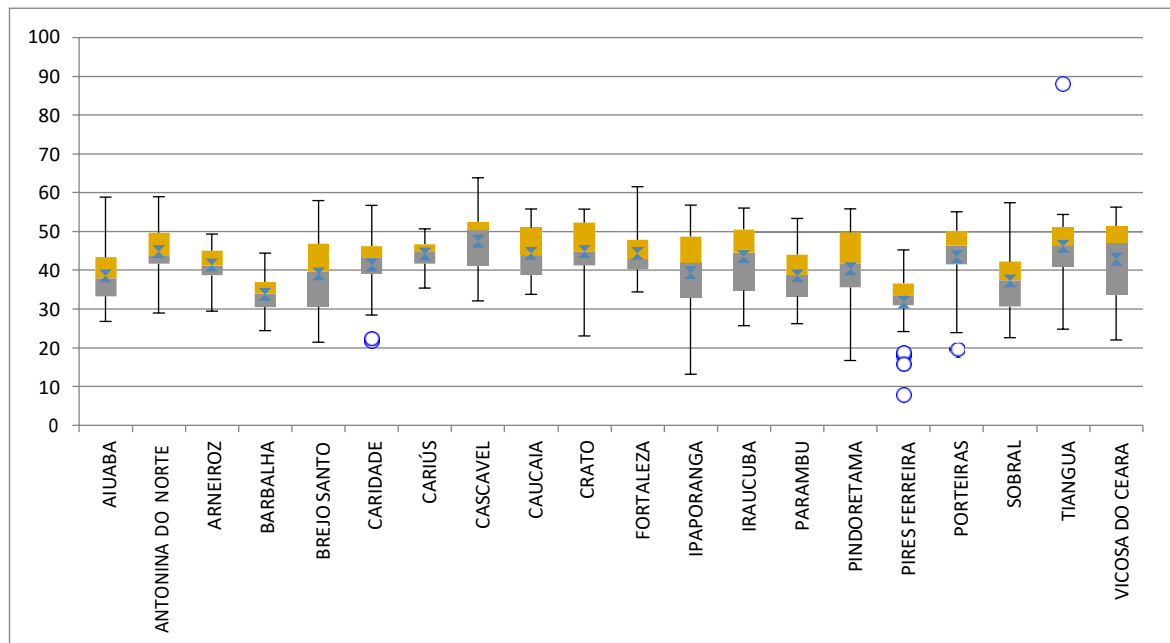
Em relação as despesas totais com pessoal, foi elaborado o seguinte gráfico com informações dos exercícios de 1994 a 2020:

Gráfico 1 – Quantidade de Municípios em relação aos limites da LRF (1994-2020)

Fonte: elaborado a partir de dados do FINBRA e Siconfi.

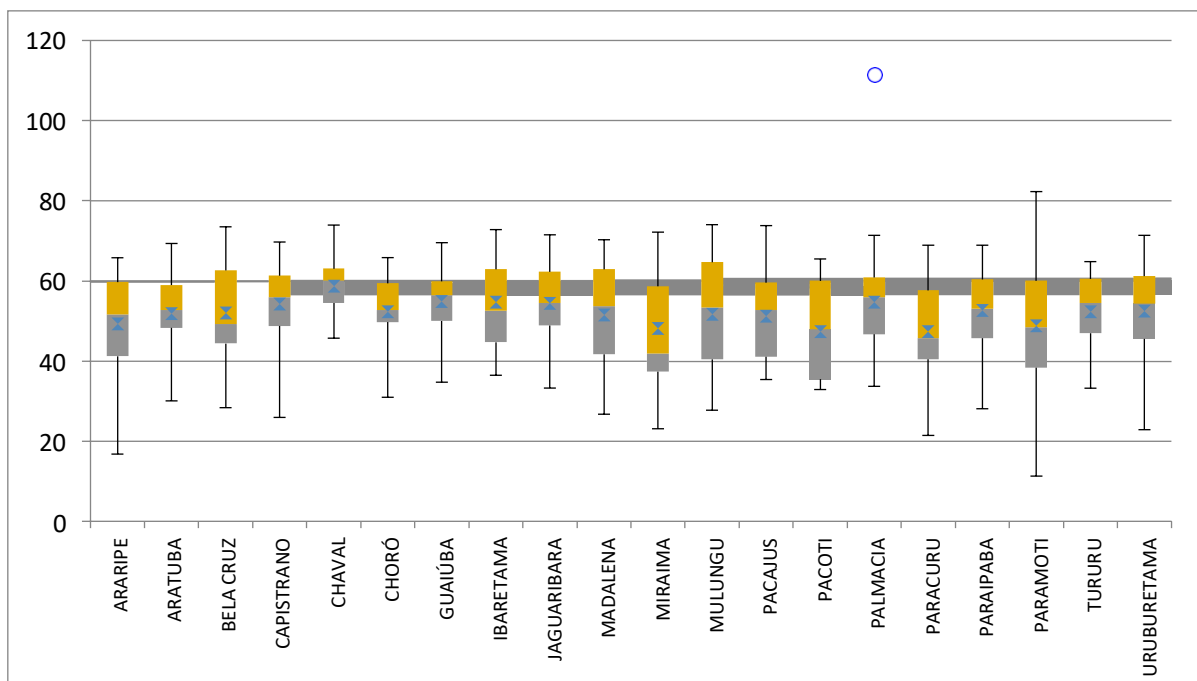
Com base no gráfico 1 é possível concluir que houve uma diminuição considerável na quantidade de municípios em situação regular ao longo do período analisado, ocorrendo uma queda quase que constante a partir do ano de 2002, e atingindo o menor valor em 2016 com apenas 47 municípios abaixo do limite de alerta. Em contrapartida, houve um aumento considerável na quantidade de municípios ultrapassando o limite total de despesas com pessoal, esse aumento constante se deu a partir de 2008 e atingiu o maior valor no ano de 2017, no qual 58 municípios ultrapassaram o limite total de despesas com pessoal. Ao considerar os limites de despesas com pessoal impostos atualmente para o período anterior a lei, percebe-se que a maioria dos municípios se encontraria numa situação regular, ou seja, com pleno controle de seus gastos públicos com pessoal, e gastando menos de 50% de sua receita corrente.

Os gráficos 2 e 3 apresentam a razão entre as Despesas totais com pessoal sobre a Receita Corrente para o período de 1994 a 1999, e sobre a RCL para o período de 2000 a 2020, existe essa mudança pois no período anterior a lei não era possível calcular a RCL nos padrões da LRF. Os gráficos reúnem os 20 municípios com o melhor controle das despesas totais com pessoal e os 20 com o pior controle:

Gráfico 2 - Municípios com o melhor controle de suas despesas totais com pessoal (1994-2020)

Fonte: elaborado a partir de dados do FINBRA e Siconfi.

O gráfico 2 apresenta os municípios com maior controle das despesas totais com pessoal, destacam-se Barbalha, Cariús, e Parambu, que apresentaram uma situação regular nos 27 exercícios analisados. Sobral vem logo após, já que esteve em situação regular em 26 exercícios, os demais estiveram entre 23 e 25 exercícios em situação de regularidade.

Gráfico 3- Municípios com o pior controle de suas despesas totais com pessoal (1994-2020)

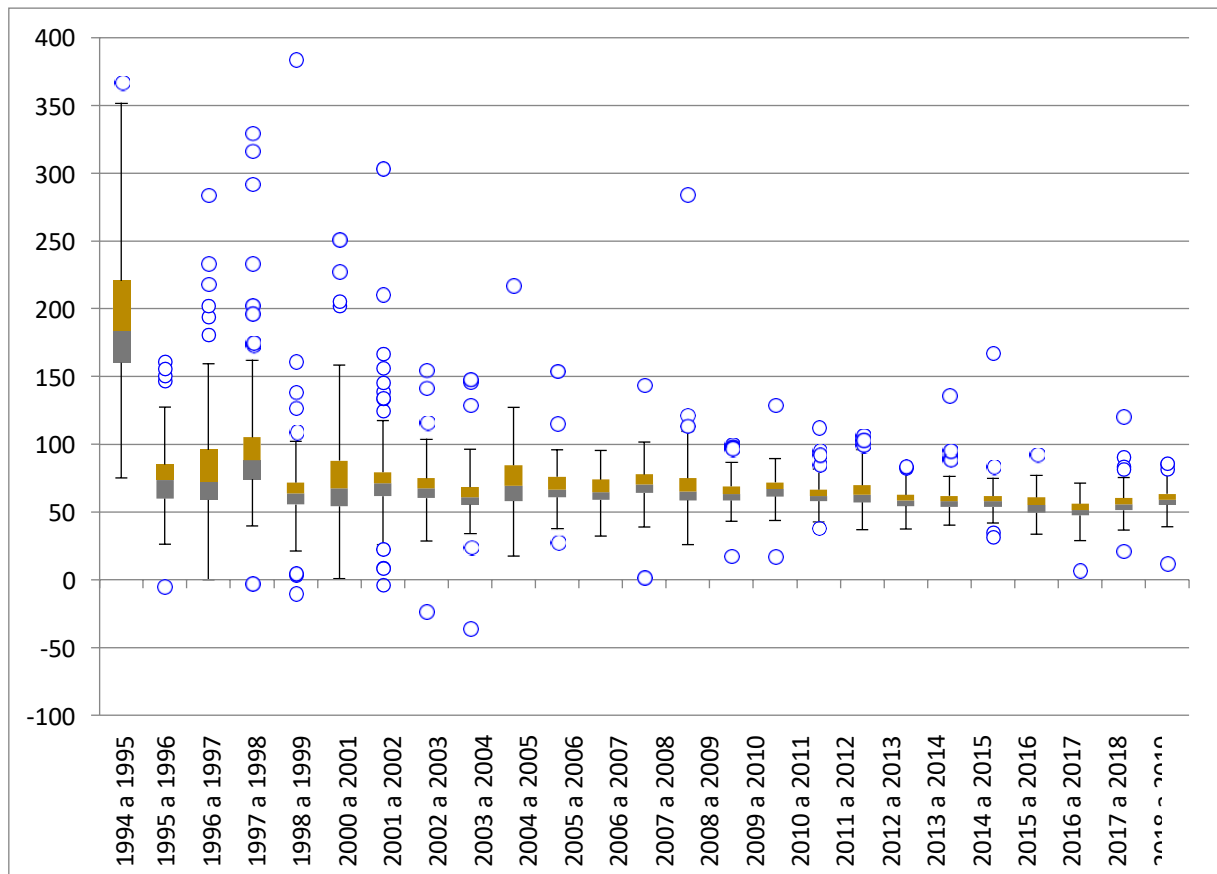
Fonte: elaborado a partir de dados do FINBRA e Siconfi.

De acordo com o gráfico 3 os municípios que apresentam com o pior controle são: Chaval e Ibareta, que atingiram o limite total em 12 exercícios, Jaguaribara em 10, e Uruburetama em 9, os demais apresentaram esta situação de 6 a 8 exercícios.

Partido para a análise das eleições em relação as despesas totais com pessoal foram obtidos os seguintes resultados:

O gráfico 4 que aborda as informações das despesas totais com pessoal foram analisados os dados de 1994 a 2020, pois antes de 1994 houve muitas mudanças em relação a moeda brasileira, e o real se tornou fixo a partir do exercício de 1994, além disso o FINBRA fornece os valores atualizados para o real já neste mesmo exercício. Para obter uma melhor visualização das variações no gráfico, foram excluídos alguns outliers extremos.

Gráfico 4 – Variação das despesas totais com pessoal (1994-2020)



Fonte: elaborado a partir de dados do FINBRA e Siconfi.

A partir do gráfico 4 pode-se concluir que após cada ano eleitoral as variações observadas são maiores o que significa que há um aumento no valor das despesas totais com pessoal na maioria dos municípios, esse comportamento foi observado após nas eleições de 1996, 2000, 2004, 2008 e 2012, após a eleição de 2016 também houve aumento, porém, a variação foi menos expressiva que nas eleições anteriores. De modo geral os municípios

cearenses vêm apresentando uma variação cada vez menor das suas despesas totais com pessoal, de 1994 até 2002 pode-se observar diversos valores bastantes distantes da maioria e os valores referentes as varrições estão mais dispersos no gráfico, o que se percebe após esse período é uma menor dispersão e um afunilamento no gráfico.

Tabela 3 - Resultados das eleições de 2000 a 2016 em relação a variação das despesas totais com pessoal

Situação das despesas	Resultado das Eleições	Quantidade de Municípios				
		2000	2004	2008	2012	2016
Aumento das despesas	Outro prefeito e outro partido	53	75	72	110	105
	Outro prefeito e mesmo partido	17	32	25	23	13
	Reeleição	61	21	46	27	11
	Reeleição com partido diferente	20	15	32	11	14
Diminuição das despesas	Outro prefeito e outro partido	10	14	4	8	28
	Outro prefeito e mesmo partido	2	4	0	2	0
	Reeleição	10	2	2	2	5
	Reeleição com partido diferente	7	0	2	1	8
Aumento acima da média das variações	Outro prefeito e outro partido	29	33	37	59	65
	Outro prefeito e mesmo partido	11	16	13	8	8
	Reeleição	16	2	9	5	8
	Reeleição com partido diferente	5	5	9	2	6

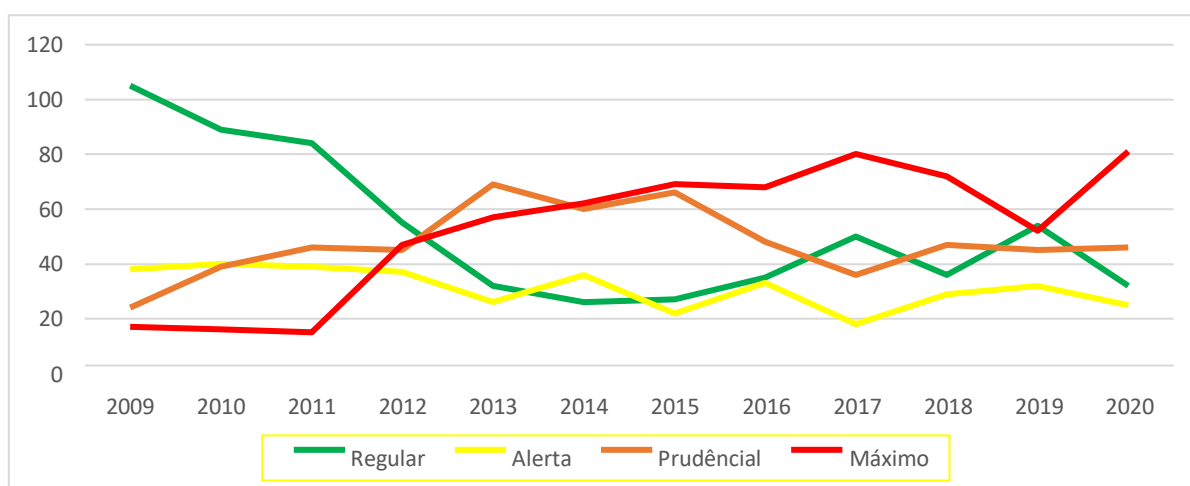
Fonte: de elaboração própria com base em dados do TSE e TCE-CE.

De acordo com a tabela 3 nas eleições de 2000 a 2016 quando houve aumento das despesas totais com pessoal, majoritariamente há a eleição de um prefeito diferente com um partido também diferente, o mesmo ocorre em municípios com aumentos acima da média.

Ao observar o exercício de 2020, onde ocorreu a ascensão da pandemia de covid-19, foi constatado que em relação ao exercício de 2019, houve um maior descontrole em relação aos limites da LRF, em 2019, 90 municípios encontravam-se em situação regular, 33 estavam acima do limite máximo, em 2020 o numero de municípios em regularidade diminuiu para 62, e o numero de municípios acima do limite máximo aumentou para 51.

4.2 Análise das despesas com pessoal do executivo para o período de 2009 a 2020

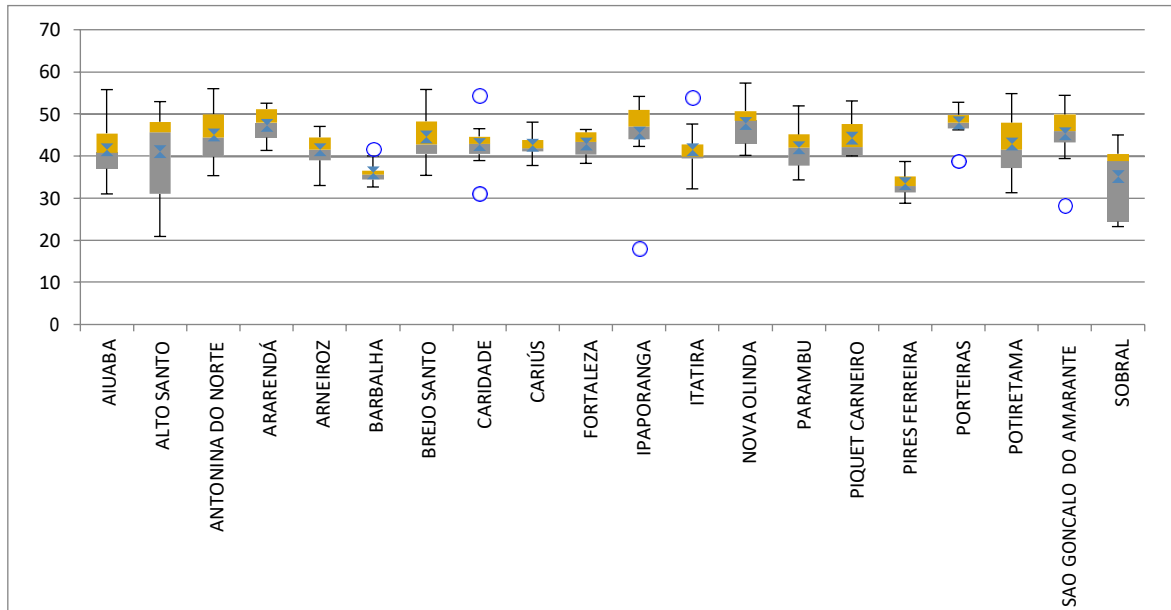
No gráfico 5, encontram-se alguns dos resultados que foram alcançados a partir do que foi coletado para o poder executivo:

Gráfico 5 - Quantidade de municípios em relação aos limites da LRF do poder executivo (2009-2020)

Fonte: elaborado a partir de dados do TCE-CE.

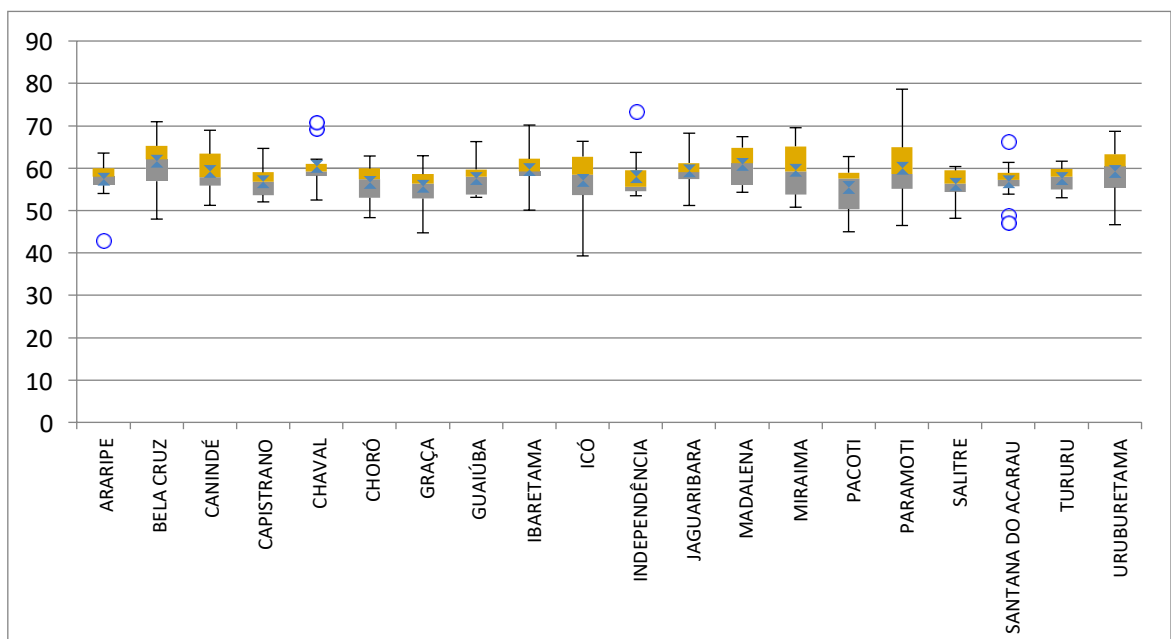
O gráfico 5 apresenta a frequência de municípios em relação aos limites estabelecidos pela LRF para o poder executivo, de acordo com o gráfico, no ano de 2009, 105 municípios encontravam-se numa situação regular não atingindo nenhum dos limites da LRF, porém com o passar dos anos essa situação de regularidade foi diminuído constantemente, atingindo o valor mais baixo no ano de 2014 onde apenas 26 municípios estavam regulares. Em 2009, 17 municípios ultrapassaram o limite máximo de gastos com pessoal, essa quantidade diminuiu ligeiramente a partir desse ano, e em 2011 foi observado o menor número de municípios atingindo o limite máximo, foram apenas 15 municípios. A partir de 2011 houve um constante aumento de municípios que apresentavam mais de 54% de gastos com pessoal, chegando ao maior valor observado no período em 2017, onde 80 municípios extrapolaram o limite total.

Nos gráficos 6 e 7 a seguir está disposta a razão entre as Despesas com pessoal e a Receita Corrente Líquida do poder executivo, para os 20 municípios com o melhor e pior controle das despesas com pessoal:

Gráfico 6 – Municípios com o melhor controle das despesas com pessoal do executivo (2009-2020)

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TCE-CE.

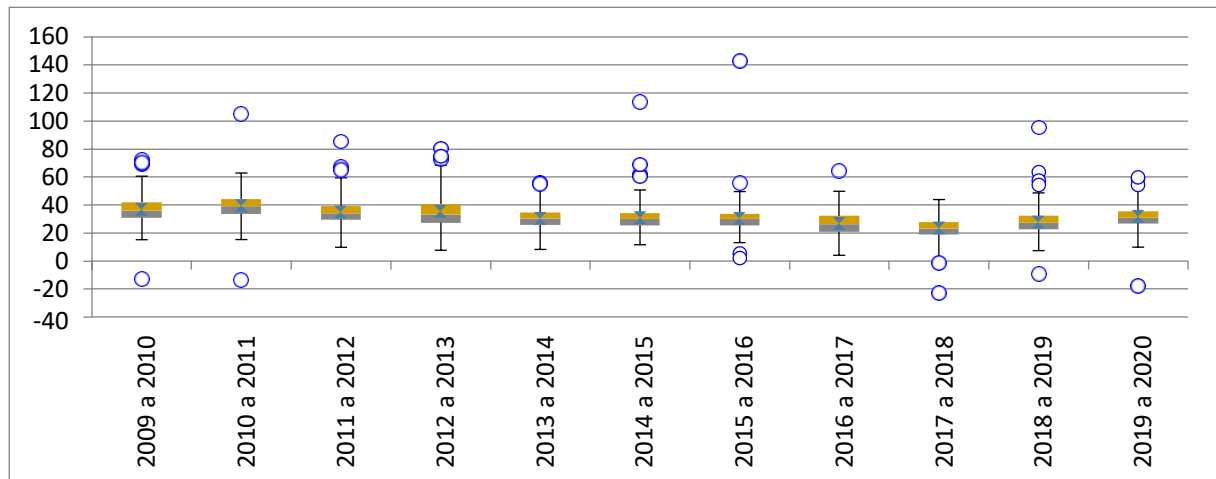
O gráfico 6 apresenta os municípios que tem um melhor controle de suas despesas com pessoal do executivo destacam-se, Arneiroz, Barbalha, Cariús, Fortaleza, Pires Ferreira e Sobral, estes municípios estiveram abaixo do limite de alerta nos 12 exercícios que foram analisados em relação ao poder executivo, os demais estiveram abaixo do limite de alerta entre 7 e 11 exercícios.

Gráfico 7 - Municípios com o pior controle das despesas com pessoal do executivo (2009-2020)

Fonte: elaborado a partir de dados do TCE-CE.

Em relação aos municípios que apresentam o pior controle, o município de Madalena se destaca por ter ultrapassado o limite total nos 12 exercícios analisados, os municípios de Araripe, Bela Cruz, e Chaval, ultrapassaram este limite em 11 exercícios, os demais atingiram o limite total entre 8 a 10 exercícios.

Gráfico 8 – Variação das despesas com pessoal do executivo (2009-2020)



Fonte: elaborado a partir de dados do TCE-CE.

O gráfico 8 permite observar que após os anos eleitorais de 2012 e 2016, há um aumento na variação dos valores brutos das despesas com pessoal e nos anos posteriores a variação tem menos flutuações, exceto nos anos de 2018 a 2020 onde as variações voltam a crescer.

Tabela 4 - Resultados das eleições de 2012 e 2016 em relação a variação das despesas com pessoal do executivo

Situação das despesas	Resultado das Eleições	Quantidade de Municípios	
		2012	2016
Aumento das despesas	Outro prefeito e outro partido	110	103
	Outro prefeito e mesmo partido	23	13
	Reeleição	27	11
	Reeleição com partido diferente	11	15
Diminuição das despesas	Outro prefeito e outro partido	8	30
	Outro prefeito e mesmo partido	2	0
	Reeleição	2	5
	Reeleição com partido diferente	1	7
Aumento acima da média das variações	Outro prefeito e outro partido	59	64
	Outro prefeito e mesmo partido	8	8
	Reeleição	5	8
	Reeleição com partido diferente	2	6

Fonte: de elaboração própria com base em dados do TSE e TCE-CE.

Ao analisar a tabela 4, chega-se à conclusão, que nas eleições de 2012 e 2016 quando há um aumento nas despesas com pessoal do executivo, há a eleição de um novo prefeito pertencente a outro partido. O mesmo ocorre quando com os municípios que apresentam uma variação no valor das despesas acima da média, que foram de 14,7% de 2012 a 2013 e 6,4% de 2016 a 2017.

Tabela 5 - Resultados das eleições de 2012 e 2016 em relação aos limites da LRF do poder executivo

Limites da LRF	Resultado das Eleições	Quantidade de Municípios	
		2013	2017
Regular	Outro prefeito e outro partido	12	35
	Outro prefeito e mesmo partido	6	3
	Reeleição	12	3
	Reeleição com partido diferente	2	9
Alerta	Outro prefeito e outro partido	19	10
	Outro prefeito e mesmo partido	4	0
	Reeleição	2	5
	Reeleição com partido diferente	1	3
Prudencial	Outro prefeito e outro partido	44	23
	Outro prefeito e mesmo partido	9	5
	Reeleição	10	1
	Reeleição com partido diferente	6	7
Total	Outro prefeito e outro partido	43	65
	Outro prefeito e mesmo partido	6	5
	Reeleição	5	7
	Reeleição com partido diferente	3	3

Fonte: de elaboração própria com base em dados do TSE e TCE-CE.

Com base na tabela 5, no ano posterior as eleições, ou seja, o ano de primeiro mandato da nova gestão eleita, há um maior descontrole das despesas com pessoal do executivo, em relação a eleição de um novo prefeito com outro partido, a quantidade de municípios que ultrapassaram o limite prudencial é bem maior se comparado aos que estiveram acima do limite de alerta ou em situação de regularidade.

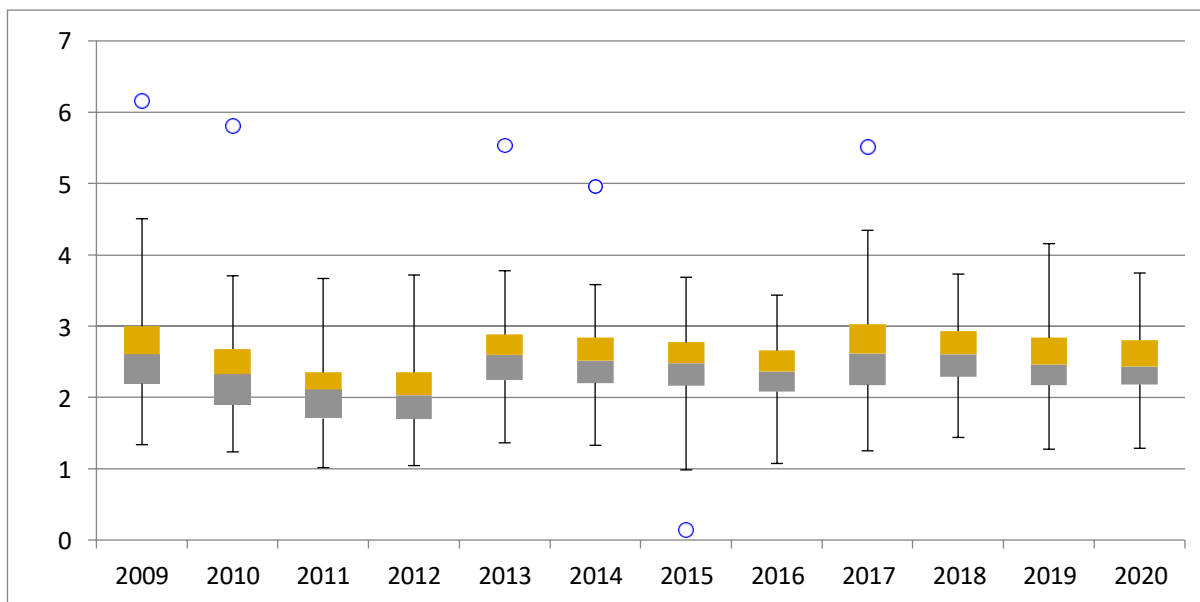
Durante o período pandêmico o controle das despesas com pessoal, teve flutuações negativas. Em 2019 ,54 municípios estavam regulares em relação aos limites da LRF, em 2020 isso diminuiu para 32. Em relação ao atingimento do limite máximo, em 2019, 52 municípios estavam nessa situação, já em 2020, 81 municípios. Dessa forma nesse período, foi onde

ocorreu a queda mais expressiva de municípios em situação regular, e o maior número de municípios que ultrapassaram o limite máximo, sendo assim fica evidente que durante o período em que foi decretado o estado de calamidade pública, em decorrência da pandemia de Covid-19, houve um aumento bastante expressivo e atípico nos gastos com pessoal.

4.3 Análise das despesas com pessoal do legislativo para o período de 2009 a 2020

Em relação aos dados obtidos do poder legislativo para o período de 2009 a 2020 foi possível construir o seguinte gráfico:

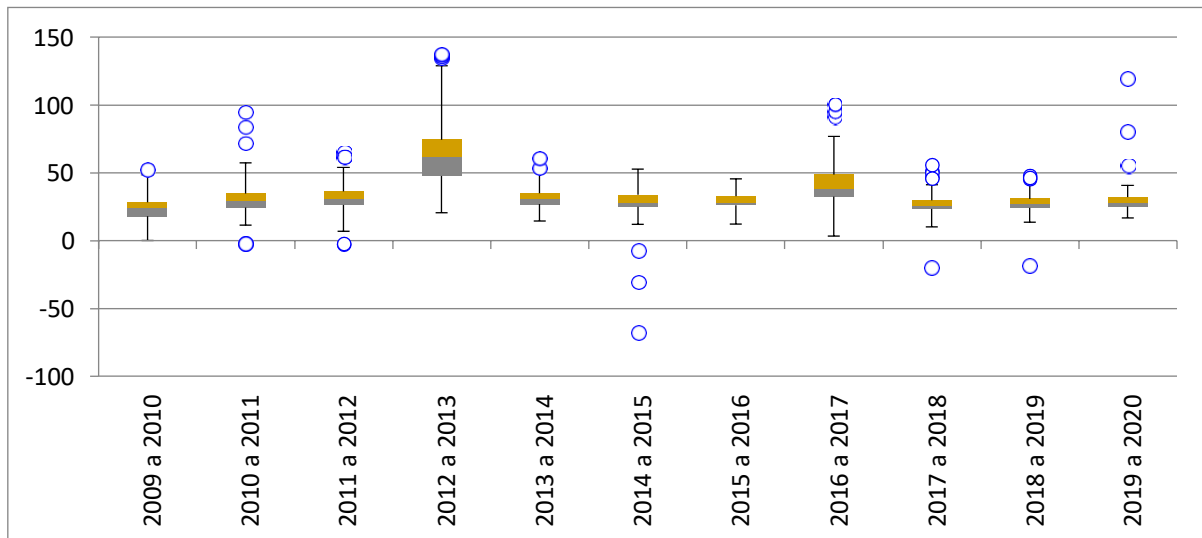
Gráfico 9 – Despesas com pessoal do Legislativo em relação a RCL dos municípios cearenses (2009-2020)



Fonte: elaborado a partir de dados do TCE-CE.

A partir do gráfico 9 é possível observar que as despesas com pessoal do legislativo sempre estiveram na normalidade ao longo do período analisado, com a grande maioria dos municípios abaixo do limite de alerta, houveram apenas 6 exceções: no ano de 2009 o município de Potiretama atingiu o limite total com 6,17% de gastos com pessoal, e no ano seguinte atingiu o limite prudencial ao apresentar 5,80% de gastos com pessoal, em 2013 o município sofreu um aumento nas despesas e apresentou 5,54% de gastos, assim enquadrando-se no limite de alerta; em 2017 apenas o município de General Sampaio atingiu o limite de alerta com um percentual de 5,52%; em 2015 o município de Caucaia apresentou o menor percentual para o período atingindo apenas 0,15% de gastos com pessoal do legislativo.

Partindo para a análise do comportamento das despesas com pessoal do legislativo durante os períodos eleitorais de 2012 e 2016

Gráfico 10 – Variação das despesas com pessoal do legislativo (2009-2020)

Fonte: elaborado a partir de dados do TCE-CE.

No gráfico 10 é notável que após os anos eleitorais de 2012 e 2016 houve um aumento bastante expressivo nas despesas com pessoal do legislativo, e alguns municípios chegam a apresentar uma variação no valor das despesas de quase 150%.

Tabela 6 - Resultados das eleições de 2012 e 2016 em relação a variação das despesas com pessoal do legislativo

Situação das despesas	Resultado das Eleições	Quantidade de Municípios	
		2012	2016
Aumento das despesas	Outro prefeito e outro partido	117	122
	Outro prefeito do mesmo partido	25	12
	Reeleição	29	19
	Reeleição com partido diferente	11	10
Diminuição das despesas	Outro prefeito e outro partido	1	10
	Outro prefeito e mesmo partido	0	1
	Reeleição	0	1
	Reeleição com partido diferente	1	3
Aumento acima da média das variações	Outro prefeito e outro partido	62	60
	Outro prefeito e mesmo partido	12	6
	Reeleição	12	6
	Reeleição com partido diferente	3	9

Fonte: elaboração própria com base em dados do TSE e TCE-CE.

Ao analisar a tabela 6, pode-se concluir que na maioria dos municípios em que ocorre o aumento das despesas com pessoal do legislativo, há a eleição de um novo prefeito com partido diferente. A média das variações no valor das despesas para os anos de 2012 e 2016 foi de 38,7% e 17,6%, respectivamente, e ao verificar os municípios que tiveram uma variação acima das médias, foi constatado que na maioria, também houve a eleição de outro prefeito aliado a outro partido.

Durante o período pandêmico os municípios apresentaram controle de suas despesas com pessoal do legislativo, mas estas também aumentaram em relação ao exercício anterior, mas não apresentando uma variação muito expressiva.

4.4 Comparação de resultados com estudos empíricos

Os resultados encontrados com a análise permitem verificar resultados muito semelhantes aos que foram externalizados em trabalhos anteriores, como exemplo disso, nos trabalhos de Mota (2018) e Scarano (2018), que constataram que há aumento das despesas com pessoal quando há a proximidade com as eleições de 2008, 2012 e 2016, isso também ficou evidente no presente estudo, e além disso também ficou evidente que nas eleições anteriores isso também ocorreu em relação as despesas totais com pessoal. No trabalho de Rodrigues (2019), foi obtivo como um dos resultados que os estados brasileiros tem dificuldade em controlar suas despesas com pessoal, a partir da análise realizada pode-se constatar isso também para a maioria dos municípios cearenses principalmente em relação ao poder executivo e a partir do ano de 2008.

Os autores anteriores Santolin, Jayme Jr. e Reis (2009), tiveram como resultado de suas análises que nos municípios mineiros, a uma grande diferença quando são comparados os períodos anteriores e posteriores a LRF, destacando um grande e constante crescimento das despesas com pessoal. O mesmo ocorre nos municípios cearenses, antes da lei a maioria dos municípios estavam numa situação regular, utilizando bem menos de 50% de sua receita corrente, após a implementação da lei houve quase uma década onde a maioria dos municípios tinham controle de suas despesas com pessoal, mas a partir de 2008 foi observado um aumento crescente de municípios que atingiram o limite total. O descontrole fica mais evidente em relação ao poder executivo, e não foi observado em relação ao poder legislativo.

Foi possível obter conclusões semelhantes aos dos trabalhos empíricos, porém esta pesquisa analisa três âmbitos de despesas, ou seja, as despesas com pessoal do executivo e legislativo e as despesas totais com pessoal, para os três âmbitos de despesas foi analisado o

comportamento das despesas em relação aos limites da LRF, e as variações no valor das despesas dos anos eleitorais para os anos posteriores às eleições, onde foi observado os maiores aumentos das despesas, além disso esta pesquisa permitiu concluir que as mudanças de gestão em que são eleitos novos prefeitos ligados a partidos diferentes da eleição anterior, acarretam um aumento nas despesas com pessoal do executivo, legislativo, e totais, os aumentos são mais expressivos para o poder legislativo, porém não há o descontrole que é observado no poder executivo em relação aos limites da LRF.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O setor público moderno necessita cada vez mais de transparência nas informações externalizadas, pois dessa forma é possível realizar avaliações e revisões de seus procedimentos contábeis de forma mais eficiente, a Lei de Responsabilidade Fiscal, surge como uma adição extremamente relevante para a administração pública brasileira, ao dispor de regras de conduta para nortear os administradores públicos para atingir o controle das finanças públicas. Englobando todas as esferas de governo, a LRF exige que a gestão pública cumpra os limites de despesas e dívidas, e respeite a finalidade de determinadas verbas, afim de combater a má administração fiscal.

Com base nisso, o presente trabalho, teve como objetivo analisar o comportamento das despesas públicas com pessoal dos municípios cearenses, durante o período de 1994 a 2020, mantendo como parâmetro a LRF.

De acordo com os resultados da pesquisa, para as despesas totais com pessoal, foi possível realizar uma análise do período de 1994 a 2020, antes da LRF ser implementada a maioria dos municípios encontravam-se no controle destas despesas, essa situação perdurou até o ano de 2008, mas a partir deste exercício foi observada um constante crescimento dos municípios em situação irregular. O maior descontrole foi observado para o poder executivo no período de 2009 a 2020, e durante este mesmo período o poder legislativo demonstrou total controle das despesas com pessoal.

Em relação as eleições, foi possível analisar seis períodos eleitorais e em todos houve um aumento significativo no valor das despesas com pessoal, no ano posterior ao das eleições. Apenas em 2016 e para o poder executivo, especificamente, houve uma variação ligeiramente menor em relação ao ano eleitoral anterior. Sendo assim, com base nos resultados obtidos é possível afirmar que sempre há um aumento mais expressivo das despesas com pessoal após o ano eleitoral, e esse aumento acontece numa maioria expressiva em municípios que passaram por uma mudança de prefeito, bem como uma mudança de partido.

No exercício de 2020 foi instaurado o estado de calamidade pública em decorrência da pandemia de covid-19, e por conta disso neste exercício entrou em vigência um regime fiscal extraordinário, onde houve a suspensão das medidas de adequação das despesas com pessoal, de qualquer forma, neste período foi observado um maior descontrole em relação ao exercício anterior, com base na análise do exercício de 2019, um cenário de estabilidade parecia estar surgindo, porém a pandemia trouxe consequências negativas no que diz respeito ao controle das despesas com pessoal em grande parte dos municípios cearenses.

Sendo assim, recomenda-se para pesquisas futuras, a análise de outras variáveis como a contratação de pessoas durante este período para explicar de forma mais detalhada, o motivo das despesas com pessoal sofrerem aumentos mais expressivos após as eleições, já que os resultados obtidos indicam que este aumento está relacionado diretamente a este fenômeno, é relevante em futuras pesquisas investigar se isto também ocorre em nível federal, para verificar se este aumento após as eleições também é comum nesta esfera de governo, além de verificar se isto ocorre também em outros municípios. Em relação ao período pandêmico, recomenda-se que as pesquisas futuras examinem com maior detalhamento como as despesas com pessoal foram realizadas, com foco nas despesas com pessoal da saúde e terceirizados.

Todos estes resultados foram obtidos graças aos dados disponíveis no FINBRA, no TCE-CE, no TSE, e no Siconfi, este último é bastante recente e ainda carece de informações, já o TCE-CE fornece informações bastante completas em relação as despesas com pessoal do executivo, através dos relatórios de acompanhamento gerencial, para o legislativo tal relatório não é elaborado. O Siconfi apresenta outros relatórios e também os balanços dos municípios, e das outras esferas governamentais, mas apenas a partir de 2015, a transição do FINBRA para o Siconfi, evidência que está havendo uma maior preocupação em fornecer cada vez mais transparência a respeito das finanças do setor público brasileiro, e tudo indica que esta nova plataforma continue evoluindo e facilitando futuras pesquisas.

De modo geral, é evidente que a LRF permanece relevante como uma ferramenta relevante no controle fiscal, apesar dos resultados com a amostra definida mostrarem que a referida lei não possibilitou um maior controle das despesas com pessoal nos municípios cearenses. A lei não causou grandes modificações na contabilidade pública, porém, definiu parâmetros e sanções para guiar os gestores a executar uma administração mais racional do setor público.

REFERÊNCIAS

ASSONI FILHO, Sérgio. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e o Federalismo Fiscal**. In: CONTI, José Maurício (org.), *Federalismo Fiscal*. Barueri: 2004.

BRASIL. Decreto Legislativo Nº 6, de 2020. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm>. Acesso em: 19 ago. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 04 maio de 2000. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. Lei Nº 8.429, de 02 junho de 1992. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm>. Acesso em: 30 mar. 2021.

BRASIL. Lei Nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19755.htm>. Acesso em: 30 mar. 2021.

COELHO, Daniela Mello. **Elementos essenciais ao conceito de administração gerencial**. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 37 n. 147 jul./set. 2000.

CRESPO, Antonio Arnot. *Estatística Fácil*. – 19ª Ed. – São Paulo: Saraiva, 2009.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. - 14ª Ed. - São Paulo: Editora Atlas, 2009.

MACEDO, Marcelo Hernandez; ALVES, Andrea Moraes. **Reforma administrativa: o caso do Reino Unido**. Revista do Serviço Público, 1997

MOTA, Janaína Silveira. **O limite legal do percentual da despesa com pessoal face à proximidade das eleições e à contratação de pessoal terceirizado –um estudo empírico para os municípios cearenses – 2007 a 2016**. 2018. 58f. - Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) - Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade - FEAAC, Programa de Economia Profissional - PEP, Universidade Federal do Ceará - UFC, Fortaleza (CE), 2018.

NEWMAN, Janet; CLARKE, JOHN. **Gerencialismo**. Educ. Real., Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. Revista do Serviço Público, p-47. 1996.

PISCITELLI, Thathiane. **Direito Financeiro Esquematizado**. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2011.

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

RODRIGUES, Rubens de Aguiar. **A lei de responsabilidade fiscal e o comportamento do endividamento dos estados brasileiros: uma análise de dados no período de 2008 a 2018**. 2019. 55f. - Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) - Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade - FEAAC, Programa de Economia Profissional - PEP, Universidade Federal do Ceará - UFC, Fortaleza (CE), 2019.

RUDIO, F. V. **Introdução ao projeto de pesquisa científica**. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 1985.

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**. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ee/a/TyGmnb3jLDCn6ZjMQjy9qzz/?lang=pt>>. Acesso em: 14 set. 2021.

SCARANO, Bruno Caminha. **Os gastos públicos com pessoal e sua relação com a proximidade das eleições – uma análise empírica para os municípios cearenses no período de 2009 a 2016**. 2018. 57f. - Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) - Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade - FEAAC, Programa de Economia Profissional - PEP, Universidade Federal do Ceará - UFC, Fortaleza (CE), 2018.

SCHWELLA, Erwin. **Inovação no governo e no setor público: desafios e implicações para a liderança**. *Revista Do Serviço Público*, 56(3), p. 259-276. 2005.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho Científico**. – 24ª. Ed. – São Paulo: Cortez. 2018.

TESOURO. **Manual de Demonstrativos Fiscais**. Tesouro Nacional. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf/2020/26>>. Acesso em 20 mar. 2021.

VASCONCELOS, Marco Antonio Sandoval de; GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos de economia**. – 5ª. Ed.- São Paulo: Saraiva, 2014.