

# **Fatores políticos influenciam nas despesas com pessoal?**

Do political factors influence personnel expenses?

**Ygor Frota de Oliveira<sup>1</sup>**  
**Manuel Salgueiro Rodrigues Júnior<sup>2</sup>**

## **RESUMO**

O controle dos gastos públicos, notadamente os relativos à despesa com pessoal, é uma preocupação constante da sociedade, principalmente quando sofre a interferência de fatores políticos, como preceitua a teoria dos ciclos políticos. Nesse contexto, este trabalho tem como objetivo geral identificar o comportamento dos gastos com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida no poder executivo dos 184 municípios cearenses, entre 2009 e 2017, observando a influência desses fatores, relacionados à reeleição e à aliança político-partidária. A metodologia de pesquisa empregada foi a do tipo explicativa, bibliográfica, documental e quantitativa. Como resultado do trabalho, observou-se que a reeleição impacta negativamente, indicando que o volume de gasto com pessoal é maior no primeiro mandato, quando o gestor pretende se reeleger. A aliança entre governador e prefeito proporcionou maior disciplina fiscal do gestor municipal. Sendo assim, este artigo reforça que a teoria dos ciclos políticos aponta aspectos capazes de explicar as variações de despesas com pessoal.

**Palavras-Chave:** Lei de Responsabilidade Fiscal. Despesa com Pessoal. Reeleição. Aliança Político-Partidária. Municípios do Ceará.

---

1 Graduação em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). E-mail: ygorfrota4@gmail.com

2 Doutorado em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Mestre em Controladoria e Contabilidade pela Universidade de São Paulo (USP). Graduado em Ciências Contábeis pela UFC. Professor do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. E-mail: msrodriguesjr@gmail.com

## ABSTRACT

The control of public expenditures, especially those related to personnel, is a constant concern of society, especially with the influence political factors, as the theory of political cycles dictates. In this context, the objective of this paper is to identify the behavior of personnel expenses in relation to the Current Net Revenue in the executive government of the 184 municipalities of Ceará state between 2009 and 2017, observing the influence of political factors related to the reelection and political-party alliance. The research is explanatory, bibliographical, documentary and quantitative. We observe that the reelection has a negative impact, indicating that the volume of personnel expenses is higher in the first term, when the manager intends to reelection. The political-party alliance between governor and mayor provided greater fiscal discipline of the municipal manager. Therefore, this paper reinforces that the theory of political cycles points out aspects which can explain the variations in personnel expenses.

**Keywords:** Fiscal Responsibility Law. Personal Expenses. Reelection. Political-Party Alliance. Municipalities of Ceará.

Recebido: 08-04-2019

Aprovado: 28-08-2019

## 1 INTRODUÇÃO

O controle dos gastos públicos, notadamente os relativos à despesa com pessoal, é uma preocupação constante da sociedade, principalmente quando sofre a interferência de fatores políticos, como preceitua a teoria dos ciclos políticos, proposta por Nordhaus (1975).

Em uma tentativa de controlar melhor esses gastos, em 5 de maio de 2000 entrou em vigor no Brasil a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2000), condicionando os gastos da União, estados, Distrito

Federal e municípios à capacidade de arrecadação de tributos desses entes políticos. Com isso, os gestores públicos além de darem atenção aos dispositivos da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e das diversas leis constantes no ordenamento jurídico brasileiro, devem se ater constantemente à referente lei. É uma norma que representa um código de conduta para os agentes públicos e um marco na gestão fiscal da administração pública brasileira.

É partindo dessa perspectiva que este trabalho possui a seguinte indagação como problema de pesquisa: Qual a influência de fatores políticos relativos à reeleição e à aliança político-partidária nos gastos com pessoal dos municípios cearenses? Buscando responder esse questionamento, este estudo tem como objetivo geral identificar o comportamento das contas de despesas com pessoal no poder executivo dos 184 municípios cearenses, no intervalo de tempo compreendido entre os anos 2009 e 2017, observando a influência dos fatores políticos no limite estabelecido pela LRF para a razão entre Despesa Total com Pessoal (DTP) e Receita Corrente Líquida (RCL). Os objetivos específicos, por sua vez, consistem em identificar quantos municípios cumpriram ou não o estabelecido na LRF dentro dos limites impostos, detectar quantas e quais prefeituras não sofreram mudanças em sua situação fiscal, verificar a evolução da média dos indicadores (razão DTP/RCL) no decorrer dos anos e verificar o impacto dos fatores políticos nos indicadores.

No tocante à relevância do assunto, as temáticas que envolvem as despesas públicas – notadamente aquelas que não possuem tanta discricionariedade, como as despesas com pessoal – são importantes para a sociedade e para os gestores públicos, tendo em vista que os recursos públicos são escassos e suas demandas são crescentes e complexas.

Em relação à metodologia, esta pesquisa é classificada como explicativa, documental, bibliográfica e quantitativa.

## 2 SUPORTE TEÓRICO

Muitos estudos foram desenvolvidos a partir da publicação da Lei. Dentre eles, destacam-se estudos que analisam a evolução dos gastos com pessoal (ALVES; FREITAS; OLIVEIRA, 2015; ÁVILA; FIGUEIREDO, 2013; SOUZA; PLATT NETO, 2012). Outros estudam as despesas com pessoal como um fator explicativo (BRESSAN; BRAGA; BRESSAN, 2004; SCARPIN; SLOMSKI, 2007).

Entretanto, poucas pesquisas procuram identificar quais aspectos são capazes de influenciar a variação no limite de despesa com pessoal estabelecido pela LRF, que consiste no percentual resultante da relação entre o montante de gasto com pessoal e da RCL.

Há muitos fatores que podem ocasionar o aumento das despesas com pessoal nos municípios e, por consequência, o descumprimento da aludida regra fiscal. Os estudos sobre essa temática identificam que fatores relacionados a transferências de recursos da União e do estado aos municípios, fatores políticos, tributários, dentre outros, podem influenciar neste percentual de despesa com pessoal.

Dentre os fatores relacionados a transferências de recursos, destacam-se as proporções de receitas oriundas da União e dos estados sobre a RCL. Barreto e Mendonça (2010) afirmam que o aumento das transferências da União acarreta aumento nos gastos com pessoal, e o motivo é apontado por Santolin, Jayme Junior e Reis (2009). Segundo eles, a percepção de mais recursos provoca a ampliação dos gastos com pessoal. Já em relação às transferências dos estados aos municípios, é indicado no estudo de Barreto e Mendonça (2010) que o aumento delas leva à redução proporcional dos gastos com pessoal. Isso se dá por causa da não vinculação dos recursos a serviços prestados pelo município, o contrário das transferências da União, que em maior parte são vinculadas a alguma ação municipal.

Entre os fatores tributários, o que mais se destaca é a proporcionalidade da receita tributária municipal sobre a RCL, sendo um parâmetro do desempenho fiscal da prefeitura. Barreto e Mendonça (2010) destacam que essa razão (Receita Tributária/RCL) é diretamente proporcional aos gastos com pessoal.

Em relação aos fatores políticos, uma das primeiras contribuições para a academia sobre o assunto foi dada por Nordhaus (1975), seu trabalho é considerado um estudo seminal na influência dos ciclos eleitorais, e apontou que o comportamento das despesas públicas é impactado pelos períodos eleitorais. Entre esses fatores podem ser citados a aliança político-partidária entre governador e prefeitos para a reeleição.

Gonçalves, Funchal e Bezerra Filho (2017), ao observarem o comportamento de gastos estaduais quando o partido do governador está alinhado ao presidente, não apontam impacto nos gastos com pessoal, mas identificam uma relação negativa nos gastos em infraestrutura, quando o esperado era o inverso.

Barreto e Mendonça (2010) destacam que o alinhamento político-partidário pode influenciar na redução das despesas com pessoal e supõem que a aliança prefeitura-estado influencia positivamente na disciplina fiscal ao impactar no comportamento das despesas e da disponibilidade de recursos.

Em relação ao fator reeleição, Barreto e Mendonça (2010) destacam que durante o segundo mandato o prefeito tende a reduzir ou estabilizar a proporção dos gastos com pessoal. Segundo eles, a reeleição tende a ampliar o peso deste tipo de despesa no primeiro ano de mandato, pressionando para que não haja equilíbrio.

Sakurai (2009) indica que podem existir atitudes oportunistas no tocante ao ciclo eleitoral, com o incremento de despesas com pessoal no primeiro e no último ano de mandato. Os estudos de Kutianski e Scarpin (2014) e de Oliveira *et al.* (2017) apontam na mesma direção.

Desta forma, espera-se que o percentual DTP/RCL seja influenciado negativamente quando o prefeito tiver aliança político-partidária com o governador durante a eleição municipal que o elegeu. Também se espera que no mandato do prefeito reeleito haja redução desse percentual.

### **3 METODOLOGIA**

Para análise, foram selecionados os valores de despesa com pessoal e receita corrente líquida dos 184 municípios cearenses dos anos 2009 a 2017. Os dados foram coletados a partir do Relatório de Acompanhamento Gerencial (Reage) emitido pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, cujas funções foram absorvidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), em 2017. Os dados relativos à reeleição e à aliança político-partidária foram coletados através do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Ceará.

Após a coleta de dados de cada prefeitura referente ao tema estudado, organizou-se as informações em uma planilha. Em cada ano usou-se a razão entre DTP e RCL atingida por cada prefeitura em forma de porcentagem, os valores foram atualizados monetariamente ao mês de junho de 2018 pelo Índice Geral de Preços do Mercado da Fundação Getúlio Vargas (IGP-M/FGV). Pela porcentagem, foram enquadrados nos seguintes grupos: abaixo do limite de alerta, limite alerta, limite prudencial e limite total.

Para identificar exatamente quais e quantos municípios repetiram o mesmo desempenho fiscal durante todo o período foi feita intersecção em cada nível de limites dos municípios no conjunto de cada ano.

Já para verificar os fatores políticos de reeleição e aliança político-partidária entre governador e prefeitos, foi usado análise de regressão de dados em painel com efeitos fixos, tendo como variável dependente os valores das porcentagens da razão entre DTP e RCL, o que se chamou de Li-

limites. As variáveis independentes no modelo são reeleição (REELEIÇÃO) e aliança político-partidária entre governador e prefeito (ALIANÇA) que são variáveis dummy. Além dessas, há no modelo a variável independente RCL, que foi incluída como uma variável de controle, procurando capturar os efeitos das variações da economia ao longo dos períodos estudados.

Segue abaixo a fórmula do modelo econométrico:

$$\text{LIMITES}_{it} = C + \beta_1 \text{REELEIÇÃO}_{it} + \beta_2 \text{ALIANÇA}_{it} + \beta_3 \text{RCL}_{it} + \text{eit}$$

em que  $i = 1, 2, 3, 4 \dots 184$  e  $t = 2009, 2010, 2011, 2012 \dots 2017$

Onde,  $\text{eit}$  é o erro idiossincrático, que pode ser entendido como os fatores não observados, havendo possibilidade de mudar ao longo do tempo e afetar a variável dependente. Ademais,  $\eta_{it} = C_i + \text{eit}$  é chamado de erro de composição, onde  $C_i$  é responsável por captar os fatores não observados que afetam o regressando, que são constantes no decorrer do tempo e variam de um município para o outro, podendo assim, ser entendido como a heterogeneidade não observada do município.

Neste trabalho, em virtude de resultados do teste de especificação de Hausman (O teste de Hausman rejeitou a hipótese nula de efeitos aleatórios), escolheu-se um modelo de efeitos fixos. O estimador de efeitos fixos consiste em eliminar a heterogeneidade não observada,  $C_i$ , fazendo uma transformação interna de dados.

Foi feito ainda uma análise de estatística descritiva para encontrar máximo, mínimo, média e desvio padrão das variáveis estudadas no modelo (limites, reeleição, aliança).

Este trabalho parte de uma abordagem quantitativa, pois a intenção é compreender os fenômenos por meio da coleta de dados numéricos. Segundo Fonseca (2002, p.20), a pesquisa quantitativa recorre à linguagem matemática para descrever as causas de um fenômeno. No âmbito de seus objetivos, a pesquisa é de natureza explicativa, pois tem o objetivo de identificar os condicionantes que contribuem para a ocorrência dos resultados nos municípios (GIL, 2008). Em relação aos meios, inicialmente

foi realizada pesquisa bibliográfica, explorando-se a literatura nacional, e posteriormente, uma pesquisa documental que analisou dados dos municípios contidos no Reage e no sítio do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Ceará.

## **4 RESULTADOS**

Os resultados e as análises da pesquisa estão expostos nesta seção. Primeiro avaliou-se a evolução da RCL e da DTP no intervalo de tempo estudado, em seguida foi feita a apuração da quantidade de municípios que cumpriu com o estabelecido na lei, da média dessas quantidades e da quantidade e identificação de municípios que tiveram sempre o mesmo desempenho em todos os anos. Logo após, analisou-se a média das porcentagens em cada ano, e finalmente, a influência dos fatores políticos nas porcentagens.

### **4.1 Evolução da Receita Corrente Líquida e da Despesa Total com Pessoal**

A RCL dos municípios do Ceará passou de R\$ 15.004.660.969,78 em 2009 para R\$ 21.603.562.362,87 em 2017. O crescimento médio, neste período foi de 4,75%. Em contrapartida, no ano de 2009, a soma das despesas com pessoal totalizou R\$ 6.576.662.971,21 e, em 2017, R\$ 10.575.016.958,67, atingindo um crescimento médio de 6,16%. Sendo assim, a despesa com pessoal aumentou mais do que a RCL, indicando que alguns municípios podem estar com a situação fiscal comprometida.

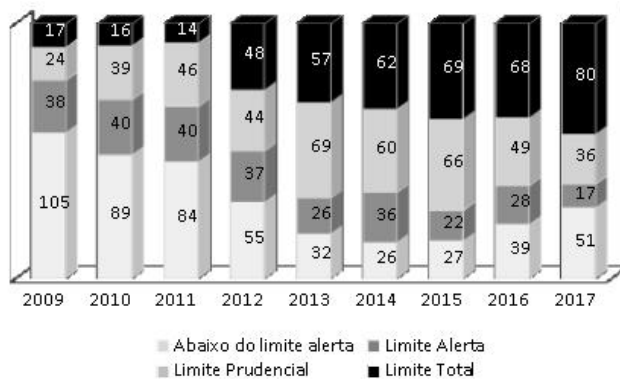
No tópico seguinte, observa-se exatamente quantos municípios desrespeitaram os limites estabelecidos na LRF com base na relação de DTP e RCL, contribuindo para o resultado exposto neste tópico.



## 4.2 Quantidades de municípios por níveis de limites

No Gráfico 1, há a representação da quantidade de municípios que em cada ano foram enquadrados, dentro dos níveis de limites alerta (entre 48,6% e 51,29% da RCL), prudencial (entre 51,3% e 53,99% da RCL), total (acima de 54% da RCL) e abaixo do limite alerta (abaixo de 48,6% da RCL).

Gráfico 1: Quantidade de municípios em cada nível de limites em 2009 a 2017



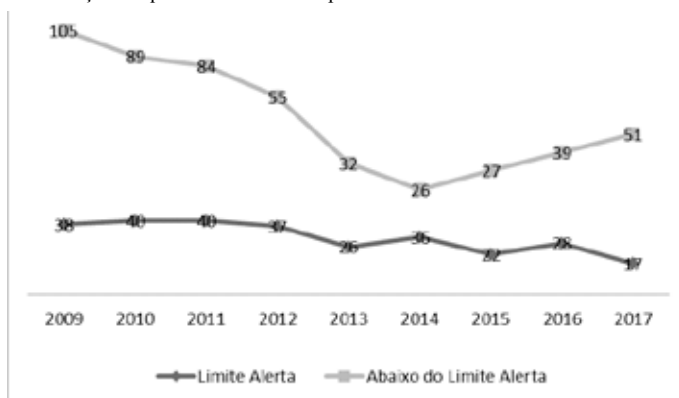
Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

No ano de 2009, 105 municípios mantiveram suas contas no nível abaixo do limite alerta. Em 2010 e 2011 as quantidades foram menores, com 89 municípios em 2010 e 84 municípios em 2011. Em 2012, 2013 e 2014, os números diminuíram consideravelmente, representando, respectivamente, 55, 32 e 26. A partir de 2015, os números de municípios enquadrados nesse nível aumentaram, porém ficaram bem abaixo da quantidade vista no ano de 2009, que foi a maior no horizonte-temporal estudado. Logo, nota-se uma diminuição considerável de municípios enquadrados no nível abaixo do limite de alerta, o número de municípios nesse nível em 2009 foi 105, já em 2017 foi 51, o que representou uma diminuição de 48,57%.

Em contrapartida, o número de municípios enquadrados no nível de limite total aumentou no horizonte-temporal estudado. Em 2009, 17 municípios se enquadraram nesse nível, e em 2017, 80, representando um aumento de 470,60%.

No Gráfico 2, observa-se as alterações das quantidades dentro dos níveis: abaixo do limite alerta e limite alerta. Observa-se que a quantidade de municípios dentro desses níveis diminuiu consideravelmente entre 2009 e 2017. A partir de 2011 essa variação ficou mais acentuada, passando de 124 municípios, considerando os dois grupos, para 92 em 2012.

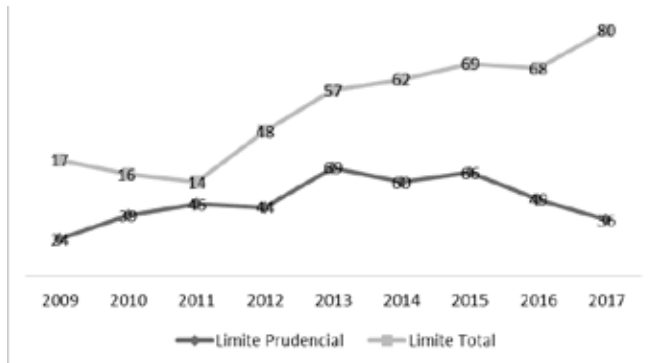
Gráfico 2: Evolução da quantidade de municípios nos limites de alerta e abaixo do limite alerta



Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

Logo, observa-se que houve aumento da quantidade de municípios que se enquadraram dentro dos níveis prudencial e total. Em 2009, 24 municípios se enquadraram no nível de limite prudencial, e em 2017, 36. Em relação ao nível de limite total, no ano de 2009 17 se enquadraram, e em 2017 foram 80, representando, assim, em 2009, o percentual de 9,23% do total de municípios e em 2017 o percentual de 43,48%. No Gráfico 3, pode-se visualizar a evolução desse número dentro desses níveis de limites.

Gráfico 3: Evolução da quantidade de municípios enquadrados nos níveis de limites prudencial e total



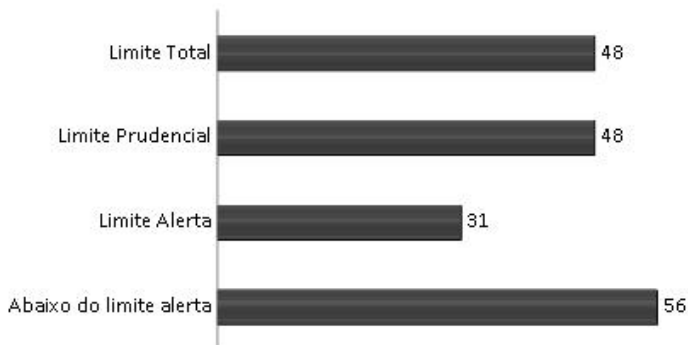
Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

Já é possível observar que houve, a partir de 2012, um aumento da indisciplina com as regras fiscais quanto aos gastos com pessoal. Entre 2009 e 2011 houve mais municípios enquadrados nos níveis de limite alerta e abaixo. Entre os anos 2012 e 2017 o número de municípios enquadrados foi bem menor.

#### 4.3 Médias das quantidades de municípios em cada nível de limites

Continuando a análise da quantidade de municípios dentro de cada nível de limite, verifica-se no Gráfico 4, com o cálculo da média no horizonte temporal analisado da quantidade dos municípios dentro de cada grupo de limite atingido por eles, que houve quantidade maior de municípios que se enquadraram no nível abaixo do limite alerta. Esse resultado teve como considerável contribuição a maior disciplina nos anos de 2009, 2010 e 2011. Essa disciplina fiscal fez com que a média no horizonte-temporal fosse maior dentro do nível abaixo do limite alerta. Optou-se por utilizar a média aritmética, por ela ser um ponto em torno do qual se compensam as disparidades, além de ser a medida de tendência central de maior uso na estatística.

Gráfico 4: Média das quantidades de municípios em cada nível de limites – 2009 a 2017



Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

O limite de alerta é considerado aquele que representa a atenção dos gestores para possíveis incrementos nos gastos com pessoal, tendo em vista as penalidades legais caso atinjam/ultrapassem o limite prudencial. Não deixa de ser um limite “aceitável”, não há penalidades e proibições quando as contas permanecem nesse nível.

Considerando a média da soma da quantidade de municípios que apresentaram suas contas nos níveis abaixo do limite alerta e de limite de alerta no período em análise, observa-se que não atinge 50% da quantidade total dos municípios do Ceará.

Logo, pode-se observar que uma quantidade menor de municípios apresentou suas contas dentro de níveis “aceitáveis” pela Lei de Responsabilidade Fiscal, sem que ocorra nenhuma proibição e penalidade. Pela média, 53% dos municípios do Ceará atingiram níveis que geram, segundo a LRF, proibições e penalidades para o determinado ente federativo.

#### 4.4 Análise dos municípios de destaque

Foram observadas constâncias de alguns municípios com relação aos níveis de limites atingidos por eles. As prefeituras de Arneiroz, Bar-

balha, Cariús, Fortaleza, Parambu, Piquet Carneiro, Pires Ferreira e Sobral permaneceram durante todos os anos no nível abaixo do limite alerta, cumprindo o que é recomendado na LRF, demonstrando assim uma constância positiva no comportamento das contas públicas no período de nove anos. Estas oito cidades representam apenas 4,35% do total de municípios do estado do Ceará.

Por outro lado, Araripe e Madalena não cumpriram o estabelecido na lei quanto a gastos com pessoal, ultrapassando em todos os nove anos o limite total fixado na LRF. No artigo 23 da lei, é colocado que o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro. De acordo com o parágrafo primeiro do mesmo artigo, se não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá receber transferências voluntárias, obter garantia, direta ou indireta de outro ente, contratar operações de crédito. Se a lei foi seguida corretamente nesses períodos, os dois municípios foram obrigados a praticar essas medidas de eliminação do excedente e se caso a eliminação não ocorreu com êxito, sofreram as sanções mencionadas. Tais aspectos não foram contemplados neste estudo e podem ser objeto de análise em futuras pesquisas.

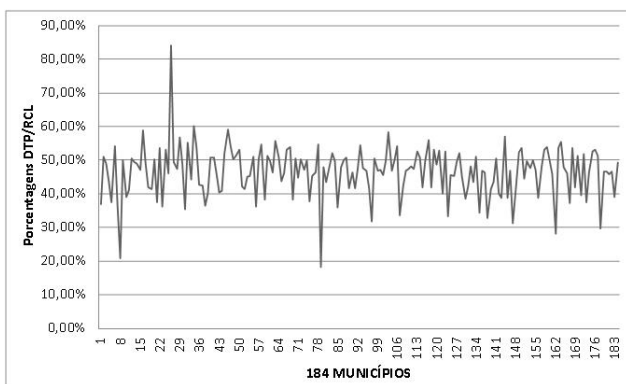
É possível concluir que pelo fato de poucos municípios se manterem constantes dentro do nível abaixo do limite alerta, as prefeituras não vêm demonstrando um comportamento disciplinado no tocante as despesas com pessoal. Somente as 8 prefeituras que se enquadraram em todos os anos no limite ideal foram exemplos de gestões no que se refere às regras fiscais relativas aos gastos com pessoal.

#### 4.5 Média das porcentagens em cada ano

Verifica-se por meio da média total das porcentagens de todos os municípios em cada ano, que houve aumentos dessa média no decorrer

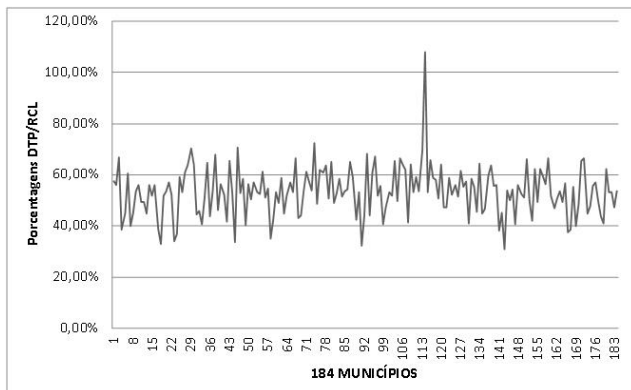
dos anos. Isso é demonstrado nos Gráficos 5 e 6 que contêm histogramas referentes às porcentagens nos anos de 2009 e 2017, respectivamente. Percebe-se que a maioria das porcentagens em 2009 ficou no patamar entre 50% e 60%, somente duas ultrapassam a linha de 60%; já em 2017, percebe-se que muitas ultrapassam a faixa de 60%, o que mostra que as porcentagens em 2017 foram mais altas do que em 2009.

Gráfico 5: Histograma 2009



Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

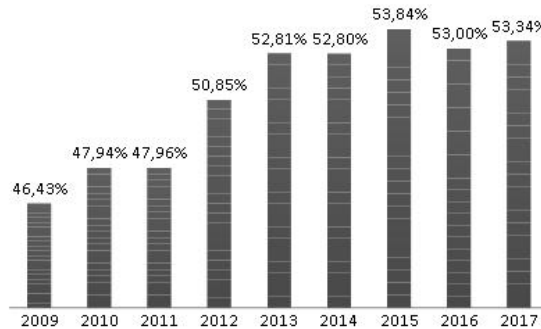
Gráfico 6: Histograma 2017



Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

A média em 2009 foi igual a 46,53%, bem abaixo das médias de 2016 e 2017 que foram respectivamente 53% e 53,34%. No Gráfico 7, as médias são demonstradas em todos os anos.

Gráfico 7: Evolução das médias das porcentagens DTP/RCL de 2009 a 2017



Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

A partir de 2012 houve aumento dos valores das porcentagens, indicando, assim, que a partir desse ano ocorreu um crescimento da DTP sem o devido acompanhamento da RCL.

#### 4.6 Fatores políticos determinantes para os resultados fiscais

Foi feita uma análise de estatística descritiva das variáveis LIMITES, REELEIÇÃO, ALIANÇA e RCL, como demonstrado na Tabela 1.

Tabela 1: Estatística descritiva dos dados

Variável	Máximo	Mínimo	Média	Desvio Padrão
LIMITES	1,077905	0,181536	0,509876	0,073092
REELEIÇÃO	1	0	0,307971	0,461794
ALIANÇA	1	0	0,384662	0,486662
RCL	6,61E+09	1,48E+07	99600011	4,17E+08

Nota: Total de observações para cada variável: 1656.

Fonte: Elaborada pelos autores (2019).

Verificou-se que o valor máximo da porcentagem referente à variável LIMITES foi de 1,077905, ou seja, a DTP superou o total da RCL, o que demonstra uma grande indisciplina fiscal no município no determinado ano. O município que obteve esse resultado foi Missão Velha, no ano de 2017. Em contrapartida, o melhor resultado, ou seja, o mínimo da variável limites foi de 0,181536 no município de Iraporanga no ano de 2009, demonstrando que a despesa com pessoal naquele ano ficou muito abaixo do valor total da receita corrente líquida e do valor máximo estipulado na LRF, o que representou um ótimo quadro fiscal quanto aos gastos com a folha de pagamento.

Analisando a média da variável REELEIÇÃO, 0,307971, consegue-se concluir que não houve muitas reeleições no período, pois a média está mais próxima de zero, o que indica que a maioria das eleições não tiveram como resultado um prefeito reeleito. Em relação à média da variável ALIANÇA, 0,384662, o valor também se aproxima de zero, indicando que a maioria dos prefeitos eleitos não tiveram apoio político partidário do governador.

Já na análise regressiva dos dados com efeitos fixos, como consta na Tabela 2, foram verificados o nível de relevância e a forma de impacto dos condicionantes políticos em relação à variação das porcentagens originadas da razão DTP/RCL, são eles: reeleição e aliança político-partidária entre governador e prefeito.



Tabela 2: Análise regressiva em painel com efeitos fixos

Dependent Variable: LIMITES  
 Method: Panel Least Squares  
 Date: 10/18/18 Time: 12:43  
 Sample: 2009 2017  
 Periods included: 9  
 Cross-sections included: 184  
 Total panel (balanced) observations: 1656

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
REELEICAO	-0.020796	0.003656	-5.888628	0.0000
ALIANCA	-0.016032	0.003422	-4.684735	0.0000
RCL	-1.61E-11	3.96E-12	-4.075874	0.0000
C	0.524056	0.002372	220.9029	0.0000

Effects Specification

Period fixed (dummy variables)

R-squared	0.170474	Mean dependent var	0.509876
Adjusted R-squared	0.164924	S.D. dependent var	0.073092
S.E. of regression	0.066793	Akaike info criterion	-2.567219
Sum squared resid	7.334372	Schwarz criterion	-2.528000
Log likelihood	2137.657	Hannan-Quinn criter.	-2.552681
F-statistic	30.71416	Durbin-Watson stat	0.769412
Prob(F-statistic)	0.000000		

Fonte: Elaborada pelos autores (2019).

Observa-se que o *p-value* do sistema é 0,0000, indicando que o modelo é significativo para explicar as variações ocorridas nos percentuais de despesa com pessoal estudado.

Em relação à variável reeleição, tem-se que o sinal negativo do coeficiente indica que durante o segundo mandato o prefeito tende a diminuir ou equilibrar a proporção dos dispêndios com pessoal. Em resumo, o resultado sinaliza que a reeleição pode influenciar na redução do percentual da razão DTP/RCL.

Esse resultado se coaduna com o apontado nos estudos de Sakurai (2009), Barreto e Mendonça (2010), Kutianski e Scarpin (2014) e de Oliveira *et al.* (2017), que apontam atitudes oportunistas dos políticos com o objetivo de promover a reeleição. Tal resultado, portanto, reforça a teoria dos ciclos políticos proposta por Nordhaus (1975).

No que diz respeito à variável política aliança, o coeficiente apre-

senda significância estatística com sinal negativo, indicando que o alinhamento político-partidário pode influenciar na redução do percentual da razão DTP/RCL.

Esse resultado é coerente com a análise de Barreto e Mendonça (2010) e reforça a suposição de que a aliança político-partidária entre prefeitura e estado influencia positivamente na disciplina fiscal, pois afeta na disponibilidade de recursos e no comportamento das despesas dos municípios.

Importante frisar que a variável de controle RCL, como esperado, impacta negativamente no limite de despesa com pessoal, ou seja, quando a economia se retrai e a arrecadação de receita diminui, mais difícil é cumprir a exigência da legislação fiscal. Por outro lado, tal situação é uma oportunidade para os gestores públicos se mostrarem competentes na administração dos recursos escassos.

## 5 CONCLUSÃO

Foi possível perceber, de acordo com o estudo das contas públicas das prefeituras do estado do Ceará, que mesmo diante das possíveis restrições impostas pela LRF, muitas prefeituras se mostraram ineficientes nesse quesito. Foi observado que em 2017 uma grande quantidade de municípios ultrapassou o limite fixado na LRF, sendo oitenta municípios dentro do nível de limite total, dos 184 do estado, chegando quase a 50% do total; o que não foi observado no ano de 2009, que teve somente dezessete municípios enquadrados nesse nível, o que representou somente 9,24% do total. Percebe-se, então, que houve um aumento considerável de municípios que extrapolaram o limite imposto pela lei.

Esse aumento deu-se mais a partir do ano de 2012, com aumento da média das porcentagens dos limites em cada ano de forma mais acentuada. Observou-se que no ano de 2009 a média foi de 46,53% e em 2017, de 53,34%.

Apesar disso, houve municípios que tiveram um desempenho fiscal correto e constante durante todos os anos. Os municípios Arneiroz, Barbalha, Cariús, Fortaleza, Parambu, Piquet Carneiro, Pires Ferreira e Sobral se enquadraram no nível abaixo do limite alerta entre 2009 e 2017. Eles mantiveram o desempenho fiscal em todo o horizonte de tempo estudado. Já os municípios Araripe e Madalena apresentaram mau desempenho durante todos os anos, ultrapassando sempre, de 2009 a 2017, o limite legal.

No tocante aos fatores políticos condicionantes da variável dependente LIMITES, verificou-se que reeleição e aliança político-partidária entre governador e prefeito influenciam negativamente nos percentuais originados da razão DTP/RCL. Isso indica que a reeleição tende a ampliar o peso do gasto com pessoal no primeiro ano de mandato, pressionando para que não ocorra um equilíbrio. Além disso, indica que quando há aliança político-partidária entre governador e prefeito há maior probabilidade de disciplina fiscal por parte do prefeito no mandato.

Percebeu-se neste estudo que a taxa de aumento da RCL diminuiu ao longo dos anos, e isso pode ser devido, em grande parte, à crise econômica que se instaurou no país no decorrer do período analisado. Sabe-se que em momentos de crises os prefeitos têm a oportunidade de evidenciar sua capacidade de gestão, organizando as finanças públicas para não descumprir limites impostos em lei; nisso podem se destacar as 8 prefeituras que se enquadraram sempre abaixo do limite alerta.

Os resultados do trabalho estão limitados aos municípios cearenses estudados, não podendo, portanto, ser extrapolados para todos os outros. Além disso, demais elementos institucionais que influenciam as despesas com pessoal podem ser aprofundados em futuras pesquisas, como a aplicação de medidas restritivas pelos órgãos de controle, entre outros aspectos econômicos e sociais.

Recomenda-se como estudos futuros pesquisas que identifiquem outros fatores que podem resultar em gastos excessivos com pagamento

de pessoal nesses municípios. Recomenda-se também uma pesquisa nos oito municípios apresentados neste trabalho que tiveram o comportamento sempre dentro do nível abaixo do limite alerta.

Finalmente, esta pesquisa buscou oferecer uma contribuição para que a sociedade tenha mais acesso às informações relevantes, o que possibilita avaliar de forma mais crítica os gestores da coisa pública, a fim de garantir que os recursos oriundos da própria sociedade sejam aplicados de forma consciente, sem comprometer os gastos relacionados a investimentos para a população. Além disso, esta pesquisa reforçou que a teoria dos ciclos políticos aponta aspectos capazes de explicar as variações de despesas com pessoal.

## REFERÊNCIAS

ALVES, J. A.; FREITAS, M. R. O.; OLIVEIRA, L. G. L. A análise do controle das despesas com pessoal no Poder Judiciário: um estudo aplicado aos Tribunais de Justiça de médio porte. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 13, n. 2, p. 32-58, 2015.

ÁVILA, T. C. X.; FIGUEIREDO, F. N. A. 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**, Fortaleza, v. 11, n. 1, p. 299-323, 2013.

BARRETO, F. A. F. D.; MENDONÇA, H. H. M. Uma investigação sobre os determinantes dos gastos com pessoal e Lei de Responsabilidade Fiscal nos municípios nordestinos. **Caderno de Finanças Públicas**, Brasília, DF, n. 10, p. 175-191, 2010.

BRASIL. Casa Civil. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Estabelece normas de finanças públicas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 maio 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998.

BRESSAN, V. G. F.; BRAGA, M. J.; BRESSAN, A. A. Análise do risco de insolvência pelo modelo de cox: uma aplicação prática. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 44, p. 83-96, 2004.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONÇALVES, L. G.; FUNCHAL, B.; BEZERRA FILHO, J. E. A influência dos ciclos políticos nos investimentos públicos em infraestrutura: um estudo nos estados brasileiros no período de 2003 a 2014. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 462-481, 2017.

KUTIANSKI, S.; SCARPIN, J. E. Influência dos ciclos eleitorais na política fiscal dos municípios da região Sul do Brasil: uma análise para o período de 2003-2012 via dados em painel. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 38., Rio de Janeiro. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: Anpad, 2014. p. 1-14.

NORDHAUS, W. The political business cycle. **Review of Economic Studies**, London, n. 42, p. 169-190, 1975.

OLIVEIRA, K. F. et al. O processo eleitoral municipal interfere no gasto com pessoal? In: SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO, 20., 2017. São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo: Semead, 2017. p. 1-15. Disponível em: <https://bit.ly/2Uha8Gd>. Acesso em: 29 ago. 2019.

SANTOLIN, R.; JAYME JÚNIOR, F. G.; REIS, J. C. Lei de Responsabilidade Fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimentos nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 39, n. 4, p. 895-923, 2009.

SAKURAI, S. N. Ciclos políticos nas funções orçamentárias dos municípios brasileiros: uma análise para o período 1990-2005 via dados em painel. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 39-58, 2009.

SCARPIN, J. E.; SLOMSKI, V. Estudo dos fatores condicionantes do índice de desenvolvimento humano nos municípios do estado do Paraná: instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão governamental. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 5, p. 909-933, 2007.

SOUZA, P.; PLATT NETO, O. A. A composição e a evolução das despesas com pessoal no estado de Santa Catarina de 2000 a 2011. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, Florianópolis, v. 11, n. 33, p.66-81, 2012.