

# Funções de governo e controle de gastos com pessoal nos municípios do Ceará

Government functions and personnel expenses control in Ceará municipalities

**Raimundo Freire Filho<sup>1</sup>**

**Manuel Salgueiro Rodrigues Júnior<sup>2</sup>**

## RESUMO

Os Gastos com Pessoal (GP) consomem a maior parcela dos recursos públicos municipais, alcançando uma média de 54,98% da Receita Corrente Líquida (RCL) dos municípios do estado do Ceará em 2018. Este trabalho apresenta uma análise das Funções de Governo sobre o indicador Gasto com Pessoal/Receita Corrente Líquida (GP/RCL), previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A partir da estimação de um modelo de regressão com dados em painel de efeitos fixos para o período de 2008 a 2018, observou-se significância estatística sobre o indicador GP/RCL para as despesas com Legislativo, Saúde, Educação e Previdência, com impacto positivo, e para as despesas com Cultura, Transporte e Encargos Especiais, com impacto negativo. A segregação dos municípios por tamanho populacional mostrou resultados enriquecedores para a análise. A função legislativa foi a que revelou maior impacto (2,075), indicando que o aumento dessa despesa resulta em fortes acréscimos nos gastos com pessoal dos municípios, especialmente aqueles com mais de 50.000 habitantes.

**Palavras-chave:** gastos com pessoal; funções de governo; Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF; dados em painel.

---

1 Mestre em Economia pela Universidade Federal do Ceará (UFC), analista de controle externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. E-mail: freire@tce.gov.br

2 Doutor em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC), professor da Universidade Estadual do Ceará (UECE), analista de controle externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. E-mail: msrodriguesjr@gmail.com

## ABSTRACT

Personnel Expenses (GP) consume the largest portion of municipal public resources, reaching an average of 54.98% of the Net Current Revenue (RCL) of Ceará state municipalities in 2018. This paper presents an analysis of the Government Functions on the Personnel Expenses/Net Current Revenue (GP/RCL) indicator, provided in the Fiscal Responsibility Law (LRF). Based on the estimation of a regression model with panel data of fixed effects for the period 2008 to 2018, a statistical significance was observed for the GP/RCL indicator for expenses with Legislative, Health, Education and Social Security, with positive impact, and for expenses with Culture, Transport and Special Charges, with negative impact. The segregation of municipalities by population size showed enriching results for the analysis. The legislative function revealed the greatest impact (2.075\*), indicating that the increase in this expenditure results in strong increases in the personnel expenses of the municipalities, especially those with more than 50.000 inhabitants.

**Keywords:** personnel expenses; government functions; Fiscal Responsibility Law – LRF; panel data.

Recebido: 24-09-2021

Aprovado: 08-03-2022

## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, os Gastos com Pessoal (GP) representam a maior parcela das despesas públicas aplicadas e, por vezes, consomem os recursos governamentais a ponto de tornar indisponíveis recursos para os investimentos necessários ao adequado funcionamento da máquina pública e a boa e regular prestação de serviços públicos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000), com o objetivo de preservar a situação fiscal dos entes federativos, garantir a saúde financeira, a aplicação de recursos nas esferas adequadas e a boa herança administrativa para os futuros gestores, estabeleceu,

em regime nacional, parâmetros a serem seguidos, relativos ao gasto público de cada ente federativo brasileiro, ou seja, União, estados e municípios.

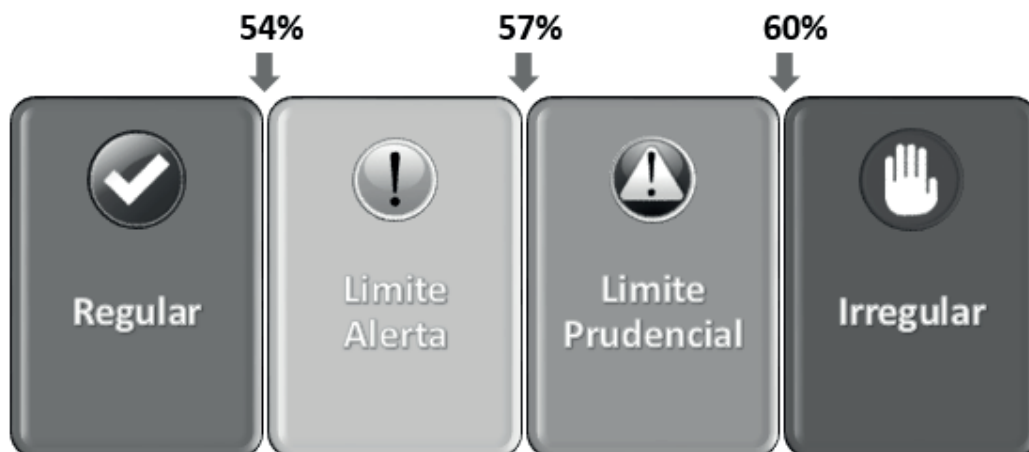
A Secretaria do Tesouro Nacional – STN (2000) entende que essas restrições orçamentárias impostas pela LRF “visam preservar a situação fiscal dos entes federativos, de acordo com seus balanços anuais, com o objetivo de garantir a saúde financeira de estados e municípios”.

Entre as principais restrições estabelecidas estão os limites de Gastos com Pessoal (GP), fixados no art. 19 da LRF. Na esfera federal, o limite máximo é de 50% da Receita Corrente Líquida (RCL), enquanto para estados e municípios o limite é de 60% da RCL (54% para o Poder Executivo e 6% para o Poder Legislativo).

A LRF ainda prevê que, caso a despesa total com pessoal ultrapasse 90% (Limite de Alerta – art. 59, § 1º, II) os Tribunais de Contas deverão alertar os Poderes ou órgãos. Caso o percentual ultrapasse 95% (Limite Prudencial – art. 22, parágrafo único), procedimentos e restrições serão aplicados aos entes de modo que eles promovam os ajustes necessários ao retorno da despesa para um percentual adequado.

Na Figura 1, é possível observar os percentuais do indicador GP/RCL dos municípios, levando-se em conta os Limites de Alerta e Prudencial estabelecidos pela LRF.

Figura 1 – Limites Alerta e Prudencial para o indicador GP/RCL nos municípios estabelecidos pela LRF

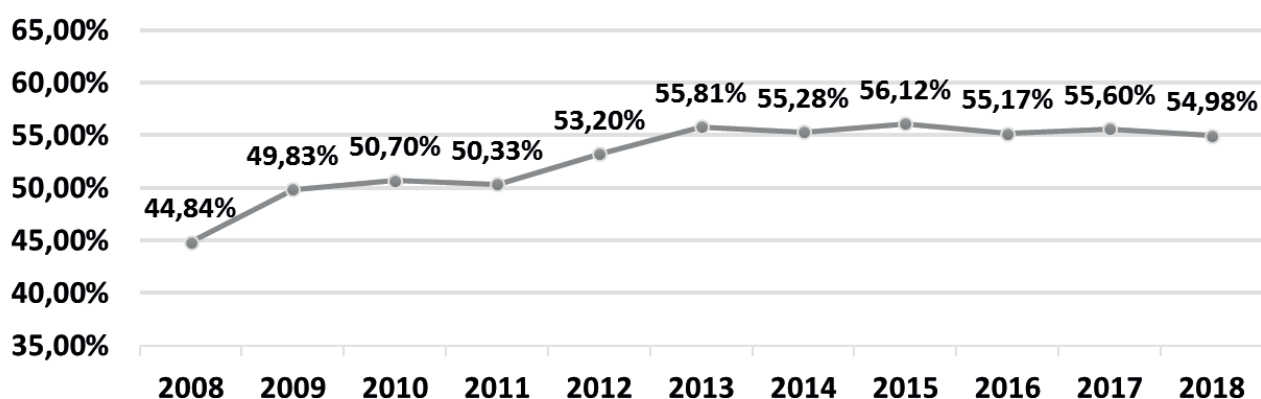


Fonte: baseada na Lei Complementar Federal nº 101/2000.

É interessante destacar que, comparado à União, o indicador GP/RCL ganha mais relevância nos estados e municípios por possuírem um limite mais alto para gasto com pessoal (60%), consumindo uma parcela ainda maior dos recursos públicos disponíveis.

No caso dos municípios do estado do Ceará, incluindo os Poderes Executivo e Legislativo, conforme se observa no Gráfico 1, o indicador GP/RCL saiu de 44,84%, em 2008, para 54,98%, em 2018. Esses números representam um aumento de 22,61% nesse indicador, ao longo do período analisado (2008-2018).

Gráfico 1 – Média anual do indicador GP/RCL nos municípios cearenses no intervalo de 2008 a 2018



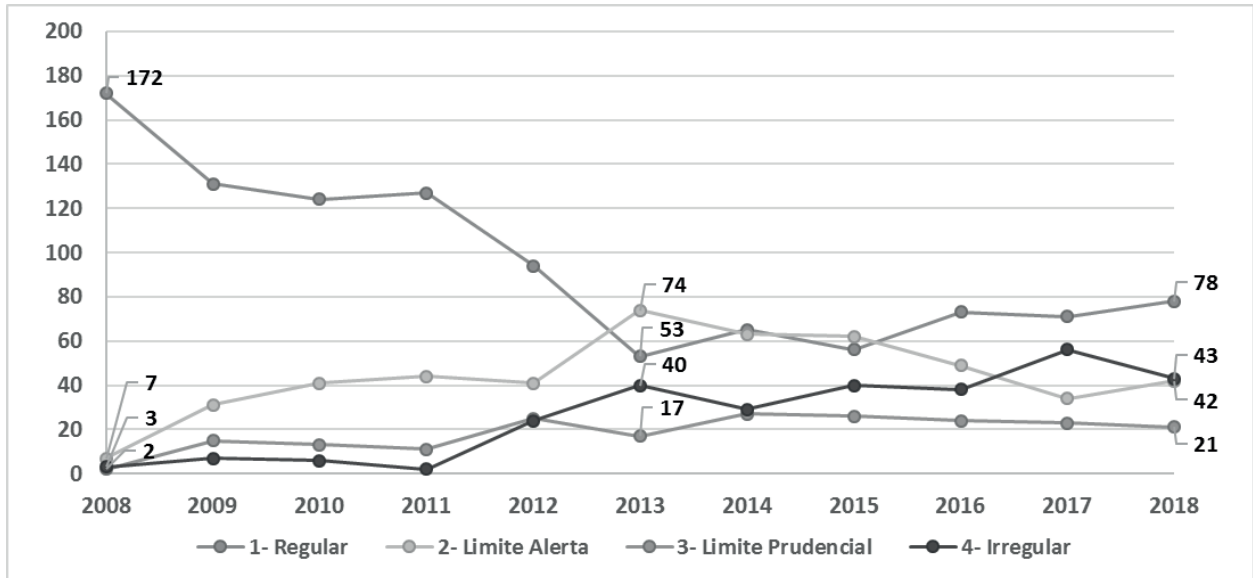
Fonte: baseado no Sistema de Informações Municipais (SIM) do TCE – CE.

O aumento de 22,61% nos gastos com pessoal impactou diretamente no resultado dos municípios cearenses quanto aos limites estabelecidos pela LRF. No Gráfico 2, a seguir, é possível observar que:

i) 172 municípios (93,48%) estavam com o Limite de Gasto com Pessoal regular em 2008, reduzindo para 78 (42,39%) em 2018.

ii) 3 municípios (1,63%) estavam com o indicador GP/RCL irregular em 2008, aumentando para 43 (23,37%) em 2018.

Gráfico 2 – Impacto do aumento dos gastos com pessoal dos municípios cearenses nos limites da LRF



Fonte: baseado no Sistema de Informações Municipais (SIM) do TCE – CE.

Nesse contexto de aumento de gasto com pessoal, destaca-se, ainda, que os municípios são os entes federativos com maior dificuldade de aumentar a arrecadação tributária, o que poderia amenizar esse aumento das despesas com pessoal. Segundo a Firjan (2018), um terço dos municípios (1872 cidades) não gera receita suficiente sequer para suas despesas de manutenção, dependendo, praticamente, das transferências de estados e da União. Canzian (2019) afirma que cerca de 70% dos municípios brasileiros dependem em mais de 80% de verbas que vêm de fontes externas à sua arrecadação. O autor também destaca que, mesmo com essa dependência, “as prefeituras aumentaram em 53%, em média, o total de funcionários em seus quadros na última década. No período, a população cresceu apenas 12%”.

Tendo em vista as diversas realidades existentes nos municípios do estado do Ceará, culminando em estruturas administrativas distintas e, por conseguinte, orçamentárias variadas, é fundamental entender a relação entre a execução orçamentária municipal e o comportamento do indicador com gasto com pessoal.

Dentro da estrutura orçamentária pública dos entes federativos brasileiros, a classificação da despesa por função de governo consiste no maior nível de agregação das diversas áreas de despesa. De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda – STN/MF, por meio do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP (2019), a classificação funcional é um rol de funções e subfunções prefixadas que servem como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental, busca responder em que área de ação governamental a despesa será realizada, sendo de aplicação comum e obrigatória nas três esferas de governo, permitindo a consolidação nacional dos gastos do setor público.

Segundo o Manual de Estatísticas de Finanças de Governo do Fundo Monetário Internacional – FMI (2014), a classificação por Funções de Governo é a classificação detalhada dos objetivos socioeconômicos que as unidades do governo pretendem alcançar por meio de distintos tipos de gasto, sendo de interesse geral e útil para uma ampla variedade de aplicações analíticas. Destaca, ainda, que “as estatísticas sobre saúde, educação, proteção social e proteção ambiental, por exemplo, podem ser usadas para estudar a eficácia de programas governamentais nessas áreas” (FMI, 2014, p. 42).

Nesse contexto, levando-se em conta a crise financeira e fiscal que assola o Brasil nos últimos anos, acrescidas dos desafios enfrentados pelos gestores públicos no controle de gasto com pessoal, torna-se de extrema relevância estudos que se proponham a desenvolver novas estratégias e mecanismos de gestão e monitoramento fiscal que fomentem o equilíbrio econômico e financeiro necessários à boa prestação dos serviços públicos.

Este trabalho busca contribuir com a temática “responsabilidade fiscal dos municípios sobre os gastos com pessoal”, mediante a estimação de um modelo de regressão para dados em painel com efeitos fixos, identificando, de forma inédita, os efeitos da desagregação das despesas públicas por funções de governo no comportamento dos gastos com pessoal dos municípios cearenses.

Especificamente, o estudo verifica, para os municípios cearenses no período de 2008 a 2018, quais despesas por função de governo impactam no comportamento do indicador GP/RCL e se o tamanho populacional desses municípios tem influência nesses efeitos.

O presente trabalho está organizado da seguinte forma: i) tópico 1, com a introdução; ii) tópico 2, que traz a revisão de literatura; iii) tópico 3, que descreve a metodologia utilizada na análise; iv) tópico 4, que reporta e analisa os resultados; e, por fim, v) tópico 5, apresentando as considerações finais do estudo.

## 2 REVISÃO LITERÁRIA

Existem diversos estudos que investigaram a relação entre despesas governamentais e controle do orçamento público no gerenciamento do gasto com pessoal e do endividamento público.

Giuberti (2005) estudou o efeito da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sobre os municípios brasileiros, especificamente se o limite imposto sobre os gastos com pessoal afeta esses municípios e contribui para a redução do gasto público. Para tanto, utilizou um modelo logit de efeito fixo, cuja amostra englobou apenas os municípios que, em algum momento, cruzaram o limite de gasto com pessoal. Os resultados revelaram que a LRF é relevante para controlar o gasto com pessoal.

Custódia (2010) pesquisou acerca dos efeitos dos indicadores previstos na LRF sobre despesas com pessoal da União. Observou que, entre os anos de 2005 e 2009, houve crescimento dos gastos com pessoal frente à receita corrente líquida, ressaltando a importância de limitar o crescimento dessa evolução a fim de não ultrapassar os limites legais e manter o equilíbrio econômico.

Gadelha (2011) investigou os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no comportamento fiscal dos municípios brasileiros por meio de dois indicadores: despesa de pessoal/receita corrente e receita tributá-

ria/receita corrente. A metodologia econométrica baseou-se na estimação de um modelo *probit* aplicado aos dados em painel para dados anuais do período 1995 a 2009. Os resultados indicam que, mesmo após a LRF, as despesas de pessoal afetam mais o resultado primário dos municípios do que a receita tributária, mostrando que a despesa exerce um forte impacto na probabilidade de um município incorrer em *déficit*.

Nascimento *et al.* (2013) estudaram os possíveis impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no comportamento dos gastos públicos com pessoal dos estados brasileiros durante o período de 1995 a 2011. Os dados foram analisados utilizando-se o teste t de *Student* para a comparação de médias dos gastos com pessoal entre dois cenários: anterior à LRF (de 1995 a 1999) e após a LRF (de 2000 a 2011). Os resultados da pesquisa revelam que os gastos com pessoal diminuíram em quase todos os estados a partir de 2000, ano em que foi publicada a LRF, evidenciando, assim, que a edição da lei surtiu efeito para a redução das despesas, bem como para a promoção da gestão fiscal responsável.

Confessor *et al.* (2017) avaliaram fatores condicionantes relacionados aos gastos com pessoal nos municípios da Paraíba para o triênio 2014, 2015 e 2016. O estudo concluiu que a maioria dos gestores gastou acima do estabelecido em lei e que o atendimento às regras fiscais e o alinhamento político entre prefeito e governador são estatisticamente significantes para explicar o comportamento da despesa com pessoal.

Salgueiro, Soares e Rodrigues Júnior (2021) investigaram os condicionantes de gasto com pessoal nos 184 municípios cearenses, no período de 2013 a 2016, concluindo que a mudança prematura de prefeito e o percentual de servidores efetivos são variáveis capazes de explicar variações no gasto com pessoal, enfatizando que prefeitos substitutos tendem a aumentar essa despesa.

Soares *et al.* (2022) realizaram análise multinível nos estados brasileiros, entre 2006 e 2015, para verificar se o comportamento da despesa com pessoal é influenciado pelas regras da LRF e por variáveis identi-

cadras na literatura correspondente, e identificaram que o endividamento, a RCL e o ano eleitoral influenciam nesse gasto. Enfatizam, ainda, que as regras da LRF voltadas para o controle das despesas com pessoal não atingiram os efeitos esperados.

Diniz, Macedo e Corrar (2012) avaliaram a eficiência financeira na gestão dos recursos públicos de municípios brasileiros e mensuraram sua relação com os gastos nas funções de governo definidas na estrutura orçamentária brasileira, levando em consideração os municípios que possuíssem população superior a 200 mil habitantes em 2007. Para tanto, utilizou-se a Análise Envoltória de Dados (DEA) para definir os escores de eficiência de cada município e, em um segundo estágio, fez-se uma regressão linear, a partir dos escores (variável dependente), para investigar relações explicativas de variáveis exógenas originárias das 28 funções de governo. Os resultados revelaram que, entre as 28 funções de governo dispostas na execução orçamentária, apenas os gastos *per capita* com saúde, urbanismo e saneamento correlacionaram-se como os escores de eficiência financeira dos municípios.

Gomes *et al.* (2021) analisaram as despesas por função nos gastos com pessoal nos estados brasileiros no período de 1995 a 2016, de acordo com o ciclo eleitoral. Os autores identificaram que existe influência dos interesses políticos nas despesas com pessoal e que esses interesses variam de acordo com os agentes envolvidos em cada ano eleitoral. Em cada ciclo eleitoral estudado, foram percebidas influências positivas de determinadas funções, quais sejam: energia e recursos minerais, judiciária (em dois ciclos), indústria e comércio, e serviços.

### 3 METODOLOGIA

#### 3.1 BASES DE DADOS

O trabalho utilizou dados de todos os municípios do estado do Ceará (184 municípios) no período de 2008 a 2018 (11 anos). A principal fonte de informações foi o Sistema de Informações Municipais – SIM, ferramenta do Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE – CE alimentada pelos municípios do estado do Ceará em atendimento ao art. 42 da Constituição Estadual.

Como variável dependente, utilizou-se o indicador previsto na LRF para gastos com pessoal, qual seja: Gastos com Pessoal/Receita Corrente Líquida (GP/RCL). Para as variáveis independentes (explicativas), utilizaram-se as 12 (doze) principais despesas segregadas por função de governo.

No Quadro 1, é apresentada uma descrição dos dados da análise.

Quadro 1 – Descrição da base de dados

| Variável                       | Nome           | Descrição   | Unidade  | Sinal esperado | Fonte |
|--------------------------------|----------------|---|----------|----------------|-------|
| ID da Seção Transversal        | nm_municipio   | Nome do Município.  | Textual  | -              | SIM   |
| ID da Série Temporal           | ano            | Ano da informação.  | Numérica | -              | SIM   |
| ID de Agrupamento <sup>1</sup> | Porte_Pop_2018 | Flag Porte Populacional:<br>1- Pequeno porte: até 20.000 habitantes;<br>2- Médio porte: entre 20.000 e 50.0000 hab.;<br>3- Grande porte: mais de 50.000 habitantes. | Numérica | -              | IBGE  |

Quadro 1 – Descrição da base de dados (continuação)

| Variável    | Nome                 | Descrição  | Unidade    | Sinal esperado        | Fonte |
|-------------|----------------------|--|------------|-----------------------|-------|
| Dependente  | %_GP/RCL             | Gastos com Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida do Município – art. 19 da LRF. | Percentual | Variável de Interesse | SIM   |
| Explicativa | % Legislativa        | Despesa na Função Legislativa <sup>1</sup> .                                       | Percentual | Positivo              | SIM   |
| Explicativa | % Administração      | Despesa na Função Administração <sup>1</sup> .                                     | Percentual | Positivo              | SIM   |
| Explicativa | % Assistência Social | Despesa na Função Assistência Social <sup>1</sup> .                                | Percentual | Positivo              | SIM   |
| Explicativa | % Saúde              | Despesa na Função Saúde <sup>1</sup> .   | Percentual | Positivo              | SIM   |
| Explicativa | % Educação           | Despesa na Função Educação <sup>1</sup> .  | Percentual | Positivo              | SIM   |
| Explicativa | % Cultura            | Despesa na Função Cultura <sup>1</sup> .   | Percentual | Positivo              | SIM   |
| Explicativa | % Urbanismo          | Despesa na Função Urbanismo <sup>1</sup> .   | Percentual | Positivo              | SIM   |
| Explicativa | % Saneamento         | Despesa na Função Saneamento <sup>1</sup> .  | Percentual | Positivo              | SIM   |
| Explicativa | % Agricultura        | Despesa na Função Agricultura <sup>1</sup> .                                       | Percentual | Positivo              | SIM   |
| Explicativa | % Transporte         | Despesa na Função Transporte <sup>1</sup> .  | Percentual | Positivo              | SIM   |
| Explicativa | % Encargos Especiais | Despesa na Função Encargos Especiais <sup>1</sup> .                                | Percentual | Neutro                | SIM   |
| Explicativa | % Previdência Social | Despesa na Função Previdência Social <sup>1</sup> .                                | Percentual | Positivo              | SIM   |

Observações: <sup>1</sup> sobre o total de despesa por função.

Fonte: elaborado pelos autores (2021).

O critério utilizado para a seleção das despesas por funções de governo foi a escolha apenas daquelas que, na média do período de análise, alcançaram um percentual mínimo de 1,00% sobre o total das despesas por função dos municípios.

Em resumo, para os 184 (cento e oitenta e quatro) municípios foram utilizados 13 (treze) campos distintos de informações para o período de 11 (onze) anos, totalizando 26.312 (vinte e seis mil, trezentos e doze) observações.

### **3.2 MODELO ECONOMETRICO**

A análise foi realizada estimando-se um modelo de regressão para dados em painel com efeitos fixos para todos os municípios. Buscando enriquecer ainda mais os resultados, a regressão também foi realizada classificando os municípios por porte populacional, sendo considerados de porte pequeno aqueles com menos de 20000 habitantes; de porte médio, aqueles entre 20000 habitantes e 50000 habitantes; e de porte grande, os municípios com mais de 50000 habitantes. A classificação foi feita a partir das estimativas populacionais do IBGE para 2018.

Importante destacar que os dados de despesa por função de governo extraídos do SIM foram expressos em termos de proporção com relação ao somatório de todas as despesas por função. A uniformização das despesas buscou evitar possíveis distorções causadas pela heterogeneidade econômica dos municípios analisados.

No que tange ao modelo de regressão com dados em painel, também conhecida como combinação de séries temporais e dados de corte transversal, a técnica caracteriza-se por possuir observações em 2 (duas) dimensões que, em geral, são o tempo e o espaço. De acordo com Hsiao (1986), o modelo oferece vantagens por controlar a heterogeneidade presente nos indivíduos, além de permitir o uso de mais informações, aumentando o número de graus de liberdade e diminuindo a colinearidade entre as variáveis explicativas.

Observou-se que os dados analisados configuram um painel balanceado, uma vez que cada unidade de corte transversal (municípios cearenses) tem o mesmo número de observações alusivas ao período estudado. Trata-se de um painel curto, considerando que o número de sujeitos de corte transversal (184 municípios) é maior do que o número de períodos de tempo (11 anos).

Os parâmetros foram estimados por regressão linear generalizada com efeitos fixos, resolvida por mínimos quadrados, gerando modelo conforme apresentado a seguir:

$$GP/RCL_{it} = \alpha_i + \beta_1 X_{it} + \beta_2 Y_{it} + \dots + \beta_n Z_{it} + \varepsilon_{it}$$

Onde:

- **GP/RCL** é a variável dependente relacionada ao percentual de gasto com pessoal sobre a Receita Corrente Líquida do município conforme LRF;
- **$\alpha$**  é o parâmetro do modelo chamado de constante;
- **$\beta_1$ ,  $\beta_2$  e  $\beta_3$**  são os parâmetros do modelo chamados de coeficientes das variáveis **X**, **Y** e **Z**;
- **X**, **Y**, **Z** são as variáveis independentes, neste caso, as principais despesas por funções;
- “**i**” e “**t**” denotam os municípios cearenses e tempo, respectivamente;
- **$\varepsilon$**  é o erro, representando a variação do **GP/RCL** que não é explicada pelo modelo.

## 4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Na Tabela 1, são apresentadas as estatísticas descritivas dos dados utilizados.

Tabela 1 – Estatística descritiva das variáveis

| Variável             | Média  | Desvio padrão | Mínimo | Máximo  | Observações |
|----------------------|--------|---------------|--------|---------|-------------|
| Ano                  | 2013   | 3,16          | 2008   | 2018    | -           |
| Porte_Pop_2018       | 1,74   | 0,76          | 1      | 3       | -           |
| %_GP/RCL             | 52,90% | 7,84%         | 19,46% | 109,87% | 2024        |
| % Legislativa        | 3,30%  | 0,67%         | 1,28%  | 7,86%   | 2024        |
| % Administração      | 12,00% | 4,93%         | 2,36%  | 46,88%  | 2024        |
| % Assistência Social | 4,19%  | 1,33%         | 0,18%  | 11,85%  | 2024        |
| % Saúde              | 23,48% | 4,58%         | 11,16% | 55,58%  | 2024        |
| % Educação           | 39,15% | 5,97%         | 19,07% | 58,71%  | 2024        |
| % Cultura            | 1,20%  | 0,97%         | 0,00%  | 8,85%   | 2024        |
| % Urbanismo          | 7,73%  | 4,16%         | 0,00%  | 27,46%  | 2024        |
| % Saneamento         | 1,46%  | 2,43%         | 0,00%  | 31,67%  | 2024        |
| % Agricultura        | 1,14%  | 1,38%         | 0,00%  | 25%     | 2024        |
| % Transporte         | 1,09%  | 1,56%         | 0,00%  | 19,35%  | 2024        |
| % Encargos Especiais | 1,74%  | 1,52%         | 0,00%  | 13,08%  | 2024        |
| % Previdência Social | 1,38%  | 2,39%         | 0,00%  | 13,39%  | 2024        |

Fonte: elaborada pelos autores (2021).

Observa-se que a média do indicador GP/RCL foi 52,90% no período de 2008 a 2018. Esse número mostra o quanto o gasto com pessoal consome do orçamento dos municípios e alerta para a necessidade de um controle efetivo para que essas despesas não venham a comprometer a capacidade econômico-financeira dos municípios na prestação dos serviços públicos.

Analisando as despesas desagregadas por funções, verifica-se que a Educação (39,15%), a Saúde (23,48%) e a Administração (12,00%) são os maiores objetivos socioeconômicos municipais, sendo responsáveis por

74,62% das despesas municipais por funções. Já as funções Urbanismo (7,73%), Assistência Social (4,19%) e Legislativa (3,30%) ficam em um segundo escalão, enquanto as demais não ultrapassam a casa de 2,00% quando analisadas individualmente. Destaque-se que o somatório das funções de governo selecionadas para a presente análise representa 94,55%.

O presente trabalho buscou analisar os efeitos das despesas desagregadas por função dos municípios cearenses sobre o indicador de gasto com pessoal previsto na LRF. Considerou-se, ainda, a divisão dos municípios por porte populacional, resultando em mais três regressões.

Os testes de especificação de *Hausman*, utilizado como parâmetro para optar entre efeitos fixos e aleatórios, mostrou que a hipótese nula não deve ser aceita, indicando que o modelo com efeitos fixos deve ser o utilizado. Confira a Tabela 2.

Tabela 2 – Resultados do modelo estimado

| <b>Variável dependente:</b>                                |                            |                |  |                                       |
|--|----------------------------|----------------|--|---------------------------------------|
| <b>Gasto com Pessoal/Receita Corrente Líquida (GP/RCL)</b> |                            |                |  |                                       |
| <b>Variáveis independentes</b>                             | <b>Todos os municípios</b> | <b>0.3055*</b> | <b>Entre 20 e 50 mil (65 municípios)</b> | <b>Mais de 50 mil (36 municípios)</b> |
| Legislativa  | 1.1988**                   | (0.1818)       | 1.0385                                   | 2.075*                                |
|  | (0.4751)                   | 0.3262*        | (0.8746)                                 | (1.2659)                              |
| Administração  | -0.0228                    | (0.1936)       | -0.1448                                  | -0.1623                               |
|  | (0.1252)                   | -0.2206        | (0.1777)                                 | (0.3497)                              |
| Assistência Social   | 0.2314                     | (0.2879)       | -0.1768                                  | -0.6753                               |
|  | (0.2492)                   | -0.2030        | (0.4459)                                 | (0.6626)                              |
| Saúde  | 0.7194***                  | (0.2715)       | 0.6230***                                | 0.2309                                |
|  | (0.1369)                   | 0.5266         | (0.1808)                                 | (0.3588)                              |
| Educação   | 0.4192***                  | (0.3891)       | 0.2232                                   | 0.0136                                |
|  | (0.1226)                   | 0.0244         | (0.1836)                                 | (0.3647)                              |
| Cultura  | -0.7204***                 | (0.1367)       | -0.7828                                  | -0.9161                               |
|  | (0.2542)                   | (0.3197)       | (0.5108)                                 | (0.5965)                              |
| Urbanismo  | -0.1451                    | -0.0223        | -0.2684                                  | -0.5977                               |
|  | (0.1294)                   | (0.1664)       | (0.1832)                                 | (0.3733)                              |

Tabela 2 – Resultados do modelo estimado (continuação)

| <b>Variável dependente:</b>                                |                            |                |  |                                       |
|--|----------------------------|----------------|--|---------------------------------------|
| <b>Gasto com Pessoal/Receita Corrente Líquida (GP/RCL)</b> |                            |                |  |                                       |
| <b>Variáveis independentes</b>                             | <b>Todos os municípios</b> | <b>0.3055*</b> | <b>Entre 20 e 50 mil (65 municípios)</b> | <b>Mais de 50 mil (36 municípios)</b> |
| Saneamento   | 0.0876                     | 0.3055*        | -0.0976                                  | -0.3594                               |
|  | (0.1465)                   | (0.1818)       | (0.2454)                                 | (0.3609)                              |
| Agricultura  | -0.0109                    | 0.3262*        | -0.6401**                                | -0.6957                               |
|  | (0.1834)                   | (0.1936)       | (0.2816)                                 | (0.5284)                              |
| Transporte   | -0.4061**                  | -0.2206        | -0.5545**                                | -0.797                                |
|  | (0.2050)                   | (0.2879)       | (0.2794)                                 | (0.4983)                              |
| Encargos Especiais   | -0.3178*                   | -0.2030        | -0.5563**                                | -0.4419                               |
|  | (0.1831)                   | (0.2715)       | (0.2432)                                 | (0.423)                               |
| Previdência Social   | 0.4828**                   | 0.5266         | 0.6843**                                 | 0.0517                                |
|  | (0.2074)                   | (0.3891)       | (0.2864)                                 | (0.4058)                              |
| _cons  | 0.1713                     | 0.0244         | 0.3303**                                 | 0.5265                                |
|  | (0.1123)                   | (0.1367)       | (0.1572)                                 | (0.3245)                              |
| Observações  | 2024                       | 913            | 715                                      | 396                                   |
| Cross-Sections   | 184                        | 83             | 65                                       | 36                                    |
| R <sup>2</sup> within                                      | 0.2214                     | 0.2308         | 0.2358                                   | 0.2395                                |
| R <sup>2</sup> between                                     | 0.0244                     | 0.1838         | 0.1215                                   | 0.3323                                |
| R <sup>2</sup> overall                                     | 0.1139                     | 0.2111         | 0.1854                                   | 0.0089                                |
| Teste F  | 26.95                      | 13.22          | 14.2                                     | 8.11                                  |
| Valor p  | 0                          | 0              | 0  | 0                                     |
| Teste de Hausman   | 63.98                      | 23.39          | 26.27                                    | 47.84                                 |
| Valor p  | 0                          | 0.0246         | 0.0098                                   | 0                                     |

Observações: 1) erros-padrão robustos a heterocedasticidade e autocorrelação; 2) \*indica significância a 1%; 3) \*\* indica significância a 5%; 4) \*\*\* indica significância a 10%.

Fonte: elaborada pelos autores (2021).

Os resultados da estimação do modelo considerando todos os municípios em análise sugerem efeito positivo e estatisticamente significativo das variáveis “Legislativa” (1.1988\*\*), “Saúde” (0.7194\*\*\*), “Educação” (0.4192\*\*\*) e “Previdência Social” (0.4828\*\*) sobre o indicador GP/RCL; os coeficientes para variáveis “Cultura” (-0.7204\*\*\*), “Transporte”

(-0.4061\*\*) e “Encargos Especiais” (-0.3178\*) apresentaram sinais negativos e estatisticamente significativos aos níveis de significância usuais.

Quando analisadas as regressões separadas por tamanho da população, observou-se que nenhuma das variáveis independentes foi estatisticamente significativa para todos os modelos estimados. Apesar disso, é importante destacar os seguintes pontos:

**i)** a variável “Saúde” foi estatisticamente significativa e positiva para os municípios de pequeno (0.8944\*\*\*) e médio (0.6230\*\*\*) portes populacionais, mas não foi estatisticamente significativa para os municípios maiores, sugerindo que o aumento de gastos nessa função de despesa interfere, positivamente, no gasto com pessoal apenas dos municípios menores;

**ii)** a variável “Agricultura” foi: a) estatisticamente significativa e positiva nos municípios de pequeno porte (0.3262\*); b) estatisticamente significativa e negativa nos municípios de médio porte (-0.6401\*\*); e não significativa para os municípios de grande porte, indicando que a análise do impacto da função de despesa agricultura no indicador GP/RCL deve ser analisada de forma diferente de acordo com o porte populacional;

**iii)** a variável “Legislativa”, apesar de não significativa para os municípios de pequeno e médio portes, para os municípios de grande porte apresentou o maior parâmetro estimado da análise (2,075\*), indicando que variações nas despesas referentes à Função Legislativa possuem forte impacto nos gastos com pessoal dos municípios maiores do estado do Ceará.

Diante dos resultados listados anteriormente, conclui-se que a segregação dos municípios por tamanho populacional se mostrou apropriada, pois os efeitos das despesas desagregadas por funções de governo sobre o indicador GP/RCL foram distintos para cada agrupamento realizado.

Em comparação com os resultados alcançados por Diniz, Macedo e Corrar (2012), em que os gastos *per capita* por funções de governo em Saúde, Urbanismo e Saneamento correlacionaram-se como os escores de eficiência financeira dos municípios, no presente trabalho, dessas três funções, somente saúde foi estatisticamente significativa sobre o indicador GP/RCL previsto na LRF. Em relação ao estudo desenvolvido por Gomes *et al.*

(2021), nenhuma das funções identificadas como capazes de influenciar no gasto com pessoal repetiram esse efeito na presente pesquisa.

Por fim, a função legislativa foi a que revelou maior impacto nas regressões realizadas. Os resultados empíricos indicam que o aumento de 1,00% nessa função de despesa ocasiona o aumento de 1,20% no indicador GP/RCL. Quando analisado apenas para os municípios com mais de 50.000 habitantes, o impacto passa a ser de 2,07%. Para fins de exemplificação da magnitude do parâmetro estimado, com base nas despesas municipais de 2018, é possível inferir que um aumento na função legislativa dos 36 municípios cearenses com mais de 50000 habitantes em 1,00% (R\$ 134,32 milhões), resultaria em um aumento de R\$ 280,86 milhões no gasto com pessoal.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante do cenário de aumento da dívida pública, a LRF surgiu para atender à necessidade de estabelecer um novo parâmetro para a gestão das receitas e despesas públicas, na busca do equilíbrio financeiro e orçamentário. Aplicável à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, a LRF estabelece o cumprimento de metas de resultados e a obediência a limites, dos quais se destaca o limite de gasto com pessoal, por ser a maior grupo de despesa na Administração Pública brasileira. A temática ganha maior relevância no caso dos municípios, os quais dependem, excessivamente, de transferências de recursos no fechamento das contas.

Para trabalhos futuros, sugere-se: a) o aperfeiçoamento da metodologia utilizada na segregação dos municípios, aplicando-se técnicas avançadas de clusterização a fim de identificar possíveis melhores agrupamentos para a análise; b) o aprimoramento e a automação da análise pelo TCE – CE, viabilizando ações preventivas que minimizem os efeitos negativos do aumento excessivo do gasto com pessoal e; c) novos estudos relacionados à gestão e ao monitoramento fiscal que fomentem o equilíbrio econômico e financeiro, em especial dos gastos com pessoal, os quais consomem mais de 50% dos recursos dos entes municipais.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm) . Acesso em: 8 out. 2019.

CANZIAN, F. 70% dos municípios dependem em mais de 80% de verbas externas – Ranking de Eficiência dos Municípios. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 7 fev. 2019. Disponível em: <http://temas.folha.uol.com.br/remf/ranking-de-eficiencia-dos-municipios-folha/70-dos-municipios-dependem-em-mais-de-80-de-verbas-externas.shtml>. Acesso em: 19 nov. 2019.

CONFESSOR, K. L. A. *et al.* Gasto público: uma análise das despesas com pessoal nos municípios paraibanos. XXIV CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, Florianópolis, Brasil, 15 a 17 nov. 2017.

CUSTÓDIA, I. S. S. **Despesas de pessoal e a Lei de Responsabilidade Fiscal**: evolução e método de cálculo. Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, 2010.

DINIZ, J. A.; MACEDO, M. A. S.; CORRAR, L. J. Mensuração da eficiência financeira municipal no Brasil e sua relação com os gastos nas funções de governo. **Gestão & Regionalidade**, [s. l.], v. 28, n. 83, 2012.

DUARTE, P. C.; LAMOUNIER, W. M.; TAKAMATSU, T. R. Modelos econométricos para dados em painel: aspectos teóricos e exemplos de aplicação à pesquisa em contabilidade e finanças. CONGRESSO USP DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM CONTABILIDADE, 4. 2007, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo, 2007. p. 1-15.

FIRJAN. Novos municípios: mercado de trabalho municipal e geração de receitas (2018). **Publicações de Economia Firjan**. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=-2C908A8A6AA3456E016AE125F32970D6>. Acesso em: 21 jul. 2019.

FMI. **Government Finance Statistics Manual 2014**. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2014. Disponível em: <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2022.

GADELHA, S. R. B. Análise dos impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a despesa de pessoal e a receita tributária nos municípios brasileiros: um estudo com modelo *probit* aplicado a dados em painel. **Revista Brasileira de Economia de Empresas**, [s. l.], v. 11, n. 1, 2011.

GIUBERTI, A. C. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros. XXXIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA ANPEC, CD-rom, Anais da ANPEC, 2005.

GOMES, A. R. V.; ROMERO, S. A.; MELLO, G. R.; LIMA, S. L. L. L. A influência dos gastos por funções ministeriais nas despesas com pessoal de acordo com os ciclos políticos eleitorais. **Revista Alcance**, [s. l.], v. 28, n. 2, p. 165-178, 2021.

HAIR JR., J. F.; BLACK, W. C.; BABIN, B. J.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L. **Análise multivariada de dados**. 6. ed. Porto Alegre, Bookman, 2009.

HSIAO, C. **Analysis of panel data**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

NASCIMENTO, V. M. S.; OLIVEIRA, R. R.; MEREEUW, F. L. S.; PADRONES, K. G. D. S. A. Análise longitudinal dos gastos públicos com pessoal nos governos estaduais. *In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA E GESTÃO EM TECNOLOGIA*, 10., 2013. **Anais** [...]. Resende: AEDB, 2013. p. 1-6.

SALGUEIRO, V.; SOARES, R.; RODRIGUES JR., M. S. Condicionantes dos gastos com pessoal nos municípios do Ceará: efeito composição e mudança prematura de prefeito. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 19, n. 2, p. 216-237, 2021.

SOARES, C.; MARTINS, V. A.; ROSA, F. S.; BARBETTA, P. A. O comportamento da despesa total com pessoal nos estados brasileiros: uma análise a partir das determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal com modelo multinível. **Revista Universo Contábil**, [s. l.], v. 16, n. 4, p. 7-26, 2022.

STN. **Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP)**. 8. ed. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/mcasp>. Acesso em: 22 nov. 2019.