

# Situação fiscal dos municípios do Ceará quanto ao cumprimento dos gastos com pessoal: uma análise em meio à pandemia do Sars-Cov-2

Fiscal situation of Ceará municipalities regarding the fulfillment of personnel expenses: an analysis in the midst of the Sars-Cov-2 pandemic

<https://doi.org/10.32586/rcda.v21i1.785>

Livia Costa Bayde<sup>1</sup>

Nirleide Saraiva Coelho<sup>2</sup>

Francisca Yasmin de Aguiar Guedes<sup>3</sup>

## RESUMO

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) representou um marco nas finanças públicas do Brasil, visto que trouxe mudanças no processo de organização e planejamento dos gastos públicos. As despesas com pessoal representam grande parcela do orçamento, podendo comprometer os recursos públicos destinados aos investimentos. Esta pesquisa teve como objetivo analisar a situação fiscal dos municípios do Ceará quanto ao cumprimento dos gastos com pessoal no exercício de 2020. Para isso, foi realizada uma pesquisa descritiva, qualitativa e, quanto aos procedimentos, bibliográfica e documental. A amostra é composta por 160 municípios cearenses, destacando os 10 melhores e 10 piores desempenhos. Os dados foram coletados pelo Relatório de Gestão Fiscal, divulgado nos portais oficiais de cada município. Os resultados revelaram que os 10 melhores desempenhos não

1 Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: liviabayde@gmail.com

2 Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Ceará (UFC), graduação em Contabilidade Pública pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), especialista em Controladoria Governamental pela Universidade Federal do Ceará (UFC), mestre em Economia no Setor Público pelo CAEN-UFC. Atualmente, é professora da Universidade Federal do Ceará (UFC), atuando nas linhas de pesquisa de Contabilidade Governamental, Planejamento e Orçamento Público, Lei de Responsabilidade Fiscal, Auditoria Governamental, Controladoria Governamental e orientações em monografia de graduação. E-mail: nirleide@yahoo.com.br

3 Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Ceará (UFC), mestranda em Administração e Controladoria pelo Programa de Pós-graduação em Administração e Controladoria – PPAC (UFC). E-mail: fcayguedes@gmail.com

alcançaram sequer o limite de alerta, enquanto os 10 piores já começaram o exercício em análise, ultrapassando os limites de alerta, prudencial e máximo, estabelecidos pela LRF. Este estudo contribui para ampliar o debate acadêmico sobre o assunto e diferencia-se por abordá-lo em um contexto de pandemia, destacando as principais penalidades que o excesso de gastos com pessoal gera ao gestor e aos recursos públicos.

**Palavras-chave:** Lei de Responsabilidade Fiscal; relatório de gestão fiscal; gastos com pessoal.

## ABSTRACT

The Fiscal Responsibility Law (LRF) represented a milestone in public finances in Brazil, as it brought changes in the process of organizing and planning public spending. Personnel expenses represent a large portion of the budget, and may compromise public resources destined for investments. This research aimed at analyzing the fiscal situation of Ceará municipalities regarding the fulfillment of personnel expenses in the year 2020. For this, a descriptive, qualitative research was carried out, and regarding the procedures, bibliographic and documentary. The sample consists of 160 municipalities in Ceará, highlighting the 10 best and 10 worst performances. The data were collected through the Fiscal Management Report published on the official portals of each municipality. The results revealed that the 10 best performers did not even reach the alert limit, while the 10 worst ones have already started the fiscal year under analysis, exceeding the alert, prudential and maximum limits established by the LRF. This study contributes to broaden the academic debate on the subject and is distinguished by approaching it in a pandemic context, highlighting the main penalties that excessive personnel expenses generates for the manager and public resources.

**Keywords:** Fiscal Responsibility Law; tax management report; personnel expenses.

Avaliado pelo sistema  
double blind review  
(SEER/OJS – versão 3)



Data de submissão: 11-02-2022

Data de versão final: 16-03-2022

Data de aprovação: 16-03-2022

Data de publicação online: 02-12-2022

## 1 INTRODUÇÃO

A Lei Complementar nº 101/2000, ou Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, de modo a prevenir riscos e corrigir desvios que podem vir a afetar as contas públicas, sendo aplicável tanto para a União quanto para estados, Distrito Federal e municípios.

Conforme Rogers e Sena (2007), a despesa com pessoal é um dos pontos fundamentais tocados pela LRF, tendo em vista a sua representatividade diante do total das despesas públicas. De acordo com o art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, “despesa total com pessoal como o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, inativos e pensionistas com quaisquer espécies remuneratórias, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência” (BRASIL, 2000). Além disso, a referida lei estabelece limites relativos a esses gastos, a saber: legal, prudencial e de alerta, para cada ente da Federação, e as respectivas penalidades aplicadas em caso de descumprimento dos limites.

Em 2020, devido ao contexto da pandemia do Sars-CoV-2 (Covid-19), que atingiu mais de 190 países, os entes desenvolveram medidas para combater a disseminação do vírus e tratar as pessoas infectadas, como o ampliação do número de leitos em UTIs (Unidades de Terapia Intensiva), compra de medicamentos para tratamentos dos infectados, contratação de profissionais da área da saúde e compra de EPIs (equipamentos de proteção individual) para esses profissionais, além de construção de hospitais de campanha (DE JESUS, 2020).

Ademais, foi instituída a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, gerando algumas alterações na LRF, inclusive no assunto gastos com pessoal. Diante do exposto, esta pesquisa procura responder ao seguinte questionamento: Como se comportaram os gastos com pessoal dos municípios cearenses em meio à pandemia do Sars-Cov-2?

Com o intuito de responder à problemática ora explicitada, a presente pesquisa tem como objetivo geral analisar os gastos com pessoal dos municípios do Ceará, no exercício de 2020. Complementarmente, tem como objetivo específico examinar o desempenho dos 10 municípios com melhor e os 10 com pior situação fiscal na aplicação de gastos com pessoal no Ceará, com base no que estabelece a LRF.

Destaca-se a relevância deste estudo pela importância do tema gastos com pessoal e o respeito a seus respectivos limites, que gera vários debates e suscita estudos no âmbito acadêmico. Além disso, a pesquisa torna-se significativa por abordar os impactos em um contexto de pandemia, bem como pode orientar os gestores em relação ao gasto excessivo com pessoal e as respectivas penalidades que tal excesso ocasiona.

A pesquisa é classificada como descritiva e qualitativa e, quanto aos procedimentos, bibliográfica e documental. A amostra é composta por 160 municípios do estado do Ceará, sendo destacados os 10 melhores e os 10 piores no tocante ao desempenho dos gastos com pessoal, referente ao exercício de 2020. Foi utilizada a técnica da análise de conteúdo e a coleta de dados foi feita por meio de documentação indireta.

Este trabalho está dividido em cinco seções, esta que contém os aspectos introdutórios da pesquisa. A segunda seção é composta pelos aspectos teóricos e estudos anteriores. Em seguida, têm-se os aspectos metodológicos utilizados para atingir os objetivos da pesquisa. A quarta seção contém a análise e a discussão dos resultados alcançados. Por fim, a quinta seção contém as conclusões do estudo.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Administração Pública e o contexto atual

Pisa e Oliveira (2013) afirmam que a Administração Pública tem como finalidade atender às necessidades da sociedade, buscando, assim, constantemente formas de melhorar a qualidade dos serviços prestados à sociedade. Dessa forma, a Administração Pública é composta pelos entes federativos, seus respectivos órgãos e entidades com a finalidade de prestar serviços ao Estado e à sociedade em favor do bem comum.

A Constituição Federal (1988) prevê a classificação da Administração Pública em Direta e Indireta. Paludo (2010) declara que a Administração Indireta é formada por pessoas jurídicas de Direito Público ou Privado, que exercem atividade administrativa, descrita como serviço público ou de interesse público, outorgada ou delegada pelo Estado, para entidade criada por ele ou cuja criação é autorizada por ele, e há a possibilidade de exploração de atividade econômica; porém, nesse caso, a entidade deve ser vinculada aos órgãos da Administração Direta.

Conforme disposto no Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, em nível federal, a Administração Direta é constituída pelos serviços agregados à estrutura administrativa da presidência da República e dos ministérios. A Administração Direta é formada pelos órgãos internos da Administração Pública (BATISTA, 2012). Em um sentido mais amplo, a Administração Direta é formada por órgãos diretamente ligados ao chefe do Poder Executivo, cuja finalidade é prestar serviços públicos ligados diretamente ao Estado e seus respectivos órgãos, tais como a presidência da República e os ministérios, o gabinete do governador e Secretarias de Estado, e o gabinete do Prefeito e Secretarias Municipais.

De acordo com o art. 37 da Constituição Federal de 1988, os cinco principais princípios da Administração Pública são: legalidade, impessoal-

lidade, moralidade, publicidade e eficiência. No §1º do mesmo artigo, esse dispositivo normativo determina que a publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deve ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, sendo proibido constar nomes, símbolos ou imagens que representem promoção pessoal de autoridade ou servidor público (BRASIL, 1988).

O princípio da impessoalidade imputa ao gestor o dever de ser imparcial e neutro em suas atividades e estabelece, ainda, a vedação de qualquer tipo de diferenciação ou discriminação, exceto em qualquer razão de interesse público (CALÇADA, 2016). Sobre o princípio da legalidade, a Constituição determina que nenhum indivíduo é obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei, ou seja, no âmbito público o indivíduo só é obrigado a fazer ou deixar de fazer algo se isso estiver expressamente previsto em lei (BRASIL, 1988).

Conforme Calçada (2016), o princípio da moralidade determina que o gestor deve sempre agir seguindo as boas regras de conduta, tendo seriedade em seus atos, sendo ético e tendo boa-fé, e sempre ser movido pela busca pelo interesse público. O princípio da eficiência foi acrescentado à lista de princípios da Administração Pública pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998 (BRASIL, 1998). Eficiência é relação entre custos e benefícios, isto é, uma relação entre os recursos aplicados e o produto obtido: é a razão entre o esforço e o resultado (CHIAVENATO, 2003). Pedreira (2013) afirma que, segundo o princípio da eficiência, a Administração Pública deve realizar todos os esforços possíveis para desempenhar melhor suas atividades.

A Constituição Federal de 1988 estabelece que cuidar da saúde é de competência comum da União, estados, Distrito Federal e municípios (Brasil, 1988). Logo, diante desse contexto de pandemia, as entidades da Administração Direta, tais como a presidência, governos, prefeituras e Ministério da Saúde, tiveram de alinhar ideias e ações para elaborar um plano de enfrentamento ao Sars-CoV-2.

## 2.2 Lei de Responsabilidade Fiscal e gastos com pessoal

Com base no art. 169 da CF/88, o assunto de despesas com pessoal ativo e inativo das três esferas de governo, União, estados, Distrito Federal e municípios, e seus respectivos limites devem ser tratados por lei complementar. Em cinco anos, foram aprovadas três leis complementares nesse sentido.

A Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995, conhecida como Lei Camata I, estabelece que a despesa com pessoal, tanto da União quanto dos estados, Distrito Federal e municípios, deveria obedecer ao limite de 60% da Receita Corrente Líquida e, complementarmente, apresenta apenas o prazo máximo para a adequação aos limites estabelecidos, que é de três exercícios financeiros, e uma penalidade caso o ente não se adeque ao limite no prazo previsto, que é a vedação de quaisquer revisões, reajustes ou adequações de remuneração que impliquem aumento de despesas (BRASIL, 1995).

A Lei Complementar nº 96, de 21 de maio de 1999, ou a chamada Lei Camata II, traz como limites para despesas com pessoal o percentual de 50% para a União e 60% tanto para os estados e Distrito Federal quanto para os municípios, em que todos os limites usam como base de cálculo a Receita Corrente Líquida do ente a que se refere. A referida lei traz alguns pontos que não foram tratados pela sua precedente, tais como: definições de despesas com pessoal, encargos sociais, Receita Corrente Líquida; penalidades em caso de ultrapassagem do limite e novas penalidades em caso de não readequação ao limite no prazo estabelecido (BRASIL, 1999).

A Lei Camata II estabelece as seguintes vedações como penalidades em caso de o limite ser extrapolado: a concessão de vantagem ou aumento de remuneração, a qualquer título; a criação de cargos, funções e empregos ou alteração de estrutura de carreira; novas admissões ou contratações de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e pelas entidades da Administração Direta e Indireta, mantidas, no todo ou em parte, pelo Poder Público; e a

concessão a servidores de quaisquer benefícios não previstos constitucionalmente. O prazo de readequação ao limite era de dois exercícios financeiros, devendo 2/3 (dois terços) de o excesso ser eliminado no primeiro exercício financeiro e o restante no exercício financeiro subsequente. Em caso de descumprimento desse prazo, as penalidades são: suspensão dos repasses de verbas federais ou estaduais; vedação à concessão de garantia da União; e vedação à contratação de operação de crédito nas instituições financeiras federais (BRASIL, 1999).

Outra novidade em relação à sua precedente é a apresentação das providências que devem ser tomadas para a readequação ao limite previsto. A Lei Camata II estipula, nesta ordem hierárquica, as seguintes medidas a serem tomadas com o intuito de reduzir o excesso das despesas com pessoal: redução, em pelo menos 20%, das despesas com cargos comissionados e funções de confiança; exoneração de servidores não estáveis; e exoneração de servidores estáveis (BRASIL, 1999).

No ano seguinte, foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabeleceu normas sobre as finanças públicas voltadas para a responsabilização na gestão, e tem como objetivo manter o equilíbrio das contas públicas, observando os seus quatro pilares, que são responsabilização, transparência, planejamento e controle (BRASIL, 2000).

De acordo com Rogers e Sena (2007), a LRF fez com que o interesse pelas informações contábeis se tornasse mais abrangente, englobando não só a Administração Pública e seus gestores como também a sociedade, que passou a ser mais ativa no acompanhamento e na fiscalização das contas públicas, devido a instrumentos que a própria lei fornece, tais como o Relatório de Gestão Fiscal e o Relatório Resumido de Execução Orçamentária. E, assim, a sociedade foi incentivada a exercer a cidadania (MENDES, 2005).

Rogers e Sena (2007) afirmam que, com a entrada em vigor da LRF, passou a ser obrigatório, para os gestores, a obediência às normas e aos limites com a finalidade da administração das finanças e da prestação de

contas. Complementarmente, Santolin, Jayme Jr. e Reis (2009) asseguram que a referida lei teve um impacto positivo no comportamento dos gestores, que é explicitado na melhoria da situação das contas públicas após a sua promulgação.

Antunes, Costa e Oliveira (2012) e Rogers e Sena (2007) defendem que o surgimento da LRF foi em um contexto de aplicação ineficiente dos recursos públicos, grandes déficits e acúmulo de dívidas. As dificuldades na gestão dos recursos públicos iam passando de um governo para o outro, transferindo o desequilíbrio das contas públicas para o mandato posterior (ROGERS; SENA, 2007).

Com o intuito de ajudar na redução do déficit público e estabelecer o equilíbrio fiscal, a LRF impôs limites, visto que, anteriormente, o gestor tinha mais liberdade em relação a como gastar o dinheiro público (ANTUNES; COSTA; OLIVEIRA, 2012). Tais limites direcionam os gestores quanto à responsabilidade fiscal, à responsabilidade social e ao controle de erros e desvios, possibilitando que a sociedade acompanhe a utilização dos recursos públicos pelos portais da transparência (SOUSA *et al.*, 2012).

Ainda, a LRF estabelece, no seu §2º do art. 51, penalidades para o ente que descumprir o prazo de divulgação das informações, que é o impedimento do recebimento de transferências voluntárias e da contratação de operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.

Tendo em vista o atual cenário, foi publicada a Lei Complementar nº 173, de 7 de maio de 2020, que estabelece o programa federativo de enfrentamento ao coronavírus, trazendo diversas concessões que visam tentar uma adequação da legislação já existente ao atual contexto de pandemia e também algumas alterações na LRF, de modo a tentar orientar os gestores sobre como conduzir a situação nesse contexto e como se portar após a cessação do estado de calamidade pública (BRASIL, 2020).

Além do equilíbrio das contas públicas, a LRF possui alguns objetivos acessórios, como amplo acesso às informações relacionadas à Admi-

nistração Pública, transparência na arrecadação e aplicação dos recursos públicos mediante divulgação dos resultados obtidos e de metas para a posteridade (SANTOLIN; JAYME JR; REIS, 2009). Rogers e Sena (2007) declaram que endividamento e gastos com pessoal são assuntos que mais chamam atenção na LRF, devido ao fato de que exercem grande influência sobre o gasto público e podem vir a controlar déficits e acúmulo de dívidas. No tocante a gastos com pessoal, limites são instituídos, pois este é o principal item de despesa e expõe altos valores por um longo período.

Desde que a LRF entrou em vigor, os governantes passaram a cumprir regras e limites impostos pela lei com a finalidade de administrar os recursos públicos em observância à transparência e ao equilíbrio. A inobservância das normas estipuladas pela LRF acarreta sanções, podendo o gestor vir a ser penalizado conforme Código Penal, dependendo da infração cometida (ROGERS; SENA, 2007). Amaral, Marino Jr. e Bonacim (2008) ressaltam que, no caso do Brasil, a importância dos gastos com pessoal se deve ao fato de que este sempre é o mais representativo nos gastos públicos, porém, no caso da União, as despesas com juros da dívida pública superam os gastos com pessoal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece como deve ser feita a repartição do limite legal de cada ente federativo por Poder. No caso do município, que é o foco do presente estudo, fica limitado o Poder Legislativo a 6%, incluso Tribunal de Contas do Município, se houver, e o Poder Executivo a 54%. No que diz respeito ao Judiciário, o respectivo limite será dividido entre seus órgãos proporcionalmente à média das despesas com pessoal, em percentual da Receita Corrente Líquida, dos três exercícios financeiros anteriores à publicação da referida lei, sendo o mesmo aplicável também para o Poder Judiciário e todas as esferas de governo (BRASIL, 2000).

É necessário limitar gastos com pessoal em função de manter recursos públicos para a sua devida manutenção e o atendimento das demandas sociais (NUNES, 2002). Dessa forma, é preciso limitar os gastos com pessoal para que se possa ter uma quantidade maior de recursos para destinar aos investimentos. Diante disso, Giuberti (2005) reforça que a importân-

cia na limitação dos gastos com pessoal se deve à representatividade que ela tem entre as despesas correntes e aos altos valores apresentados por um longo intervalo de tempo. A LRF traz como obrigatoria a comprovação da observância dos limites quadrimestralmente (BRASIL, 2000). Contudo, Azevedo (2015) sugere que a Administração Pública apure os limites mensalmente, para que não ocorram imprevistos no momento da publicação.

O princípio da compensação é aplicável a gastos com pessoal por causa de sua respectiva rigidez. Tal princípio diz que um aumento em gastos com pessoal derivado de vantagem que aumente gastos, contratação de novos funcionários, definição e/ou alteração de plano de carreira e concessão de aumento de salário devem ser compensados por aumento de receitas ou por cortes em outros gastos (SANTOLIN; JAYME JR; REIS, 2009).

Além dos limites legais, a LRF estabelece três outros limites: o de alerta, o máximo e o prudencial. O limite máximo é aquele que divide o limite legal de cada ente federativo por Poder e é tratado nos incisos I, II e III do art. 20 da LRF. O limite prudencial é tratado no parágrafo único do art. 22 e corresponde a 95% do limite. Já o limite de alerta é tratado no inciso II do §1º do art. 59 e corresponde a 90% do limite (BRASIL, 2000). No Quadro 1, são apresentados os percentuais referentes a cada limite.

Quadro 1 – Limites e seus respectivos percentuais – LRF

Limite de alerta (90% do limite)	48,6%
Limite prudencial (95% do limite)	51,3%
Limite máximo (Poder Executivo)	54,0%
Limite legal	60,0%

Fonte: elaborado pelas autoras (2021).

Cada limite traz consigo suas respectivas especificidades no tocante à sua respectiva superação. De acordo com o art. 22 da LRF, quando o limite de alerta for ultrapassado o gestor do referido órgão ou Poder será alertado pelo Tribunal de Contas. Caso o limite prudencial seja ul-

trapassado, ficam vedados a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, exceto os decorrentes de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, criação de cargo, emprego ou função, alteração de estrutura de carreira que acarrete aumento de despesa, provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, exceto reposição resultante de aposentadoria ou falecimento de servidores da educação, saúde e segurança, contratação de hora extra, à exceção de caso disposto na Constituição e situações dispostas na lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 2000).

A LRF ainda estabelece como o ente federativo deve proceder de forma a readequar as despesas com pessoal aos seus respectivos limites, de forma que tais orientações são tratadas conforme o art. 23 da referida lei. Caso os limites máximos sejam ultrapassados, o excedente deve ter, pelo menos, um terço no quadrimestre seguinte e o restante no quadrimestre posterior. Algumas medidas para alcançar tal feito são: redução, em pelo menos 20%, das despesas com cargos comissionados e funções de confiança; exoneração de servidores não estáveis; e, se as medidas anteriores não forem suficientes, exoneração de servidores estáveis (BRASIL, 2000).

Conforme previsto no § 3º do art. 23 da LRF, se o excedente não for eliminado no prazo determinado, e enquanto o excedente permanecer, o ente fica impossibilitado de receber transferências voluntárias, obter garantia, direta ou indireta, de outro ente, contratar operações de crédito, exceto aquelas reservadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que propõem a redução das despesas com pessoal (BRASIL, 2000). Destarte, o desrespeito aos limites de gastos com pessoal impacta na manutenção de diversas atividades do ente público, podendo, assim, comprometer os investimentos.

A Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, alterou a LRF em seu art. 65, proibindo, até 31 de dezembro de 2021, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios de realizar medidas que possam aumentar o valor referente a gastos com pessoal, tais como criação de cargo, emprego ou função que venham a aumentar a despesa; alteração

em estrutura de carreira que venha a aumentar a despesa; concessão de aumento, vantagem, reajuste ou adequação de remuneração; admissão ou contratação de pessoal; e realização de concurso público (BRASIL, 2020). Além disso, a nova lei estabelece que, enquanto durar o estado de calamidade pública, ficam dispensados limites, condições e outras restrições aplicáveis à União, estados, Distrito Federal e municípios, bem como sua respectiva averiguação no tocante à concessão de garantias, recebimento de transferências voluntárias, contratação e aditamento de operações de crédito e contratação entre entes federativos (BRASIL, 2020). Por fim, remodelando o art. 21 da LRF, a Lei Complementar nº 173 determina como nulo de pleno direito o ato que gere aumento da despesa com pessoal e não atenda ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo (BRASIL, 2020).

### 2.3 Estudos empíricos anteriores

Estudos empíricos realizados por Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006) e Giuberti (2005), no geral, tiveram como objetivo avaliar o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as finanças públicas municipais. Para isso, os estudos realizaram um comparativo do comportamento das políticas de gastos e endividamento dos municípios antes e depois da lei. Tais estudos comprovam que a LRF foi efetiva na redução dos déficits públicos municipais. Contudo, tais estudos constataram um “erro de calibragem” na determinação de 60% como limite da despesa com pessoal, visto que tal percentual era muito acima da realidade dos resultados médios dos municípios e apenas uma pequena parcela ultrapassava esse valor. Assim, a determinação de um limite superior à realidade da maioria dos municípios incitou um aumento nesse tipo de despesa nos municípios que tinham baixos valores referentes a gastos com pessoal. Santolin, Jayme Jr. e Reis (2009) apontam o comportamento oportunista do político como um dos motivos que explica tal comportamento dos gastos com pessoal.

Mendonça (2009) investigou os determinantes que influenciam o cumprimento da LRF em relação aos municípios cearenses. A amostra foi constituída por 167 municípios cearenses no período de 1998 a 2007. Concluiu-se que a dependência de recursos transferidos da União e estado, e a reeleição e a pressão da sociedade por bens e serviços públicos são fatores relevantes para explicar o comportamento dos gastos com pessoal. Observou-se, ainda, que os gastos com pessoal nos municípios cearenses estão em trajetória crescente e que o percentual de crescimento destes foi maior que o da Receita Corrente Líquida nas duas gestões pós-LRF.

Mota (2018) estudou sobre a relação entre o limite legal da despesa com pessoal, proximidade das eleições e contratação de pessoal terceirizado nos municípios cearenses. A amostra foi composta pelos municípios cearenses no período de 2007 a 2016. Constatou-se que à proporção que as eleições se aproximam, os gastos com pessoal aumentam. Nessa mesma linha, Scarano (2018) pesquisou sobre a relação dos gastos com pessoal em relação à proximidade do período eleitoral nos municípios cearenses, em que a amostra foi composta por todos os municípios cearenses no período de 2009 a 2016. O autor concluiu que, quando há maior proximidade do período eleitoral, há um aumento nos gastos com pessoal, de tal forma que estes crescem a cada exercício financeiro que se aproxima do período eleitoral, de modo que tal aumento ocorre mesmo que não haja crescimento real da receita do município. Além disso, foi constatado que municípios com alinhamento ao governo estadual têm aumento inferior nos gastos com pessoal em relação aos municípios que não possuem tal alinhamento.

Avelino (2019) analisou os gastos com pessoal de municípios da região metropolitana de Fortaleza. A amostra foi composta por 19 municípios no período de 2008 a 2017. Concluiu-se que 84% dos municípios ultrapassaram o limite legal em algum momento do período analisado, sendo 2015 o ano mais crítico, pois nele 47% dos municípios desrespeitaram a lei. Similarmente, Alves e Adriano (2020) estudaram sobre o cumprimento dos limites da despesa com pessoal pelos municípios cearenses

de acordo com a LRF. A amostra foi constituída por 166 municípios no período de 2014 a 2018. Constatou-se que, durante o período analisado, 44% dos municípios permaneceram dentro do limite imposto pela LRF.

Oliveira (2021) buscou identificar o perfil socioeconômico das unidades federadas do Brasil em relação aos limites de gastos com pessoal no período de 2000 a 2019. Constatou-se que 10 estados nunca descumpriram a lei nos primeiros 15 anos e, em 20% dos anos, houve descumprimento dos limites impostos pela LRF. As medidas administrativas utilizadas pelos entes federados buscaram aumentar a arrecadação por meio de fiscalizações, redução de cargos comissionados e terceirizados, reestruturação das carreiras de funcionalismo público e acompanhamento constantes dos relatórios das despesas com pessoal.

Salgueiro, Soares e Rodrigues Jr. (2021) analisaram a influência de aspectos políticos e eleitorais, bem como a proporção de servidores do município sobre a flutuação do percentual da despesa com pessoal sobre a RCL dos municípios. A amostra foi composta por 184 municípios cearenses no período de 2013 a 2016. Os resultados indicaram que a mudança prematura de prefeito e o percentual de servidores efetivos influenciam, de maneira significativa e positiva, o aumento das despesas com pessoal.

### **3 METODOLOGIA**

Este artigo se classifica, quanto aos seus objetivos, como descritivo, sendo, nesse caso, descrita a aplicação de gastos com pessoal dos municípios do Ceará. Quanto à abordagem do problema, trata-se de estudo qualitativo, visto que os dados coletados serão tabelados para a resolução do problema e será feita uma análise dos municípios que foram selecionados com o intuito de atender ao objetivo deste estudo. O desenvolvimento deste trabalho deu-se sob a forma de um estudo de casos múltiplos, abrangendo 20 municípios. Trata-se de um estudo de casos múltiplos, dado que serão conduzidos alguns estudos aprofundados simultaneamente

(ALVES-MAZZOTTI, 2006). Ainda em relação aos procedimentos, trata-se de uma pesquisa bibliográfica, por fazer uso de materiais já existentes sobre o assunto, e documental, por analisar documentos oficiais que ainda não foram trabalhados, como os Relatórios de Gestão Fiscal e a legislação pertinente a gastos com pessoal.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2017), o estado do Ceará possui 184 municípios. Para este estudo, foram colhidas as informações relativas a gastos com pessoal de todos os municípios em seus respectivos portais oficiais, porém apenas 160 municípios divulgaram suas informações até o prazo que a LRF estabelece no §2º de seu art. 55, que é até 30 dias após o encerramento do período a que se refere. O critério utilizado para estabelecer um ranking do desempenho em relação a gastos com pessoal foi o percentual do 3º quadrimestre ou 2º semestre para o caso dos municípios que divulgam suas informações semestralmente. Salienta-se que a coleta de dados foi iniciada em 4 de junho de 2020 e encerrada em 19 de fevereiro de 2021.

Dessa forma, foram excluídos da população 24 municípios que não divulgaram suas informações até a data de encerramento da coleta, a saber: Acarape, Acaraú, Aratuba, Cariré, Caucaia, Crateús, Ererê, Hidrolândia, Ibiapina, Icó, Massapê, Milhã, Moraújo, Mulungu, Nova Olinda, Penaforte, Pentecoste, Pires Ferreira, Saboeiro, Salitre, Santana do Cariri, São Luís do Curu, Senador Sá e Tururu.

Foram colhidos os percentuais relativos a gastos com pessoal de todo o exercício de 2020, de todos os 160 municípios que divulgaram suas informações. Tais dados foram tabulados em planilha de Excel e classificados em ordem crescente, de acordo com o último quadrimestre. A partir disso, foi possível identificar os 10 municípios que tiveram o melhor e os 10 que tiveram o pior desempenho em relação a gastos com pessoal. O estudo foi realizado com base nos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), divulgados nos portais oficiais dos municípios, dos três quadrimestres do

exercício de 2020. Entretanto, em alguns municípios, o RGF é divulgado semestralmente.

## 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nesta seção, são apresentados os resultados da pesquisa a partir da coleta de dados realizada com base nos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) dos 10 melhores e 10 piores municípios cearenses, no que discerne ao desempenho fiscal relativo aos gastos com pessoal no exercício de 2020.

A Tabela 1 apresenta os 10 municípios com o melhor desempenho fiscal no que se refere aos gastos com pessoal.

Tabela 1 – Os 10 municípios com o melhor desempenho no tocante a gastos com pessoal

Municípios	1º quadrimestre 2020	2º quadrimestre 2020	3º quadrimestre 2020
Pindoretama	35,69%	33,33%	35,29%
Barbalha <sup>1</sup>	37,53%		35,82%
Itatira	39,64%	35,83%	37,69%
Arneiroz <sup>4</sup>	43,13%		40,97%
Caridade	44,28%	41,61%	41,12%
Sobral	41,86%	39,70%	41,28%
Parambu <sup>1</sup>	44,84%		41,29%
Ararendá <sup>1</sup>	41,09%		41,61%
Pereiro <sup>1</sup>	44,90%		42,56%
Limoeiro do Norte	45,64%	43,36%	43,49%

Fonte: elaborada pelas autoras (2021).

É válido destacar, conforme a Tabela 1, que, alguns RGFs foram elaborados de forma semestral e outros de forma quadrimestral, em virtude do atendimento à LRF, que estabelece que, para municípios com menos de 50.000 habitantes, é facultada a opção de divulgar o documento semestralmente.

Dessa forma, a partir da Tabela 1 foi possível observar que os municípios com melhor desempenho fiscal na aplicação de gastos com pessoal não alcançaram nem o limite de alerta dos tribunais (48,6%) estabelecidos

<sup>4</sup> Referente aos municípios que divulgaram RGF semestralmente.

pela Lei de Responsabilidade Fiscal aos municípios. O resultado revela a observância, por parte dos gestores públicos, aos limites impostos pelo dispositivo normativo, de modo que nenhum município, neste caso, foi alvo de sanção ou penalidade. O município de Pindoretama apresentou o menor percentual, 35,29%, que foi aplicado, em sua totalidade, nas despesas com pessoal ativo, de forma que os seus gastos são desembolsados para a população que trabalha ativamente, indicando que a cidade não possui gastos com inativos e pensionistas.

O município de Barbalha apresentou o segundo melhor desempenho, com um percentual de 35,82%, que teve a sua maior parcela aplicada em vencimentos e vantagens de ativo e as respectivas obrigações patronais. A aplicação na saúde é representada por vencimentos e vantagens, obrigações patronais, ressarcimento de despesas de pessoal requisitado e contratação por tempo determinado.

Em seguida, o município de Itatira, com o terceiro melhor desempenho, apresentou um percentual de 37,69%, tendo sua aplicação exclusivamente em vencimentos, vantagens e obrigações patronais de pessoal ativo. Já o município de Arneiroz, com o quarto melhor desempenho, apresentou um percentual de 40,97%. Fora a maior parte aplicada em pagamento de vencimentos, vantagens e obrigações patronais, houve uma pequena parcela aplicada em outras despesas de pessoal, decorrentes de contratos de terceirização, que representa a substituição de servidores e empregados públicos.

Entretanto, vale salientar que, em reportagem divulgada no Portal do Tribunal de Contas (2017), referente aos municípios cearenses que gastam acima do permitido pela LRF com gastos com pessoal, o município de Arneiroz apresentou percentual de gastos com pessoal no limite prudencial no 2º quadrimestre de 2017. Embora o limite tenha sido ultrapassado e o município sujeito a penalidades, não foi possível encontrar nenhuma sanção aplicada a ele nos sítios públicos.

O município de Caridade teve o quinto melhor desempenho, com um percentual de 41,12%. Diferentemente dos anteriores, Caridade apli-

cou parte dos seus recursos com pagamento de pessoal inativo, envolvendo aposentados, pensionistas, reservistas e reformados. Ademais, houve, também, um gasto com despesas não computadas, representadas por indenizações por demissão, incentivos à demissão voluntária e inativos e pensionistas com recursos vinculados.

O município de Sobral apresentou o sexto melhor desempenho, com um percentual de 41,28%. Identicamente aos demais, Sobral também aplicou parcela significativa no pagamento de vencimentos, vantagens e obrigações patronais de pessoal ativo. O diferencial é que houve uma pequena parcela dos recursos destinada ao pessoal inativo, composta por aposentadorias e pensões. O município de Parambu ficou em sétimo lugar, com um percentual de 41,29%. A maior parte dos recursos foi utilizada em pagamento de vencimentos e vantagens de pessoal ativo.

O município de Ararendá obteve o oitavo melhor desempenho, apresentando um percentual de 41,61%. Assim como os outros municípios, teve grande parte da aplicação dos recursos em vencimentos, vantagens e obrigações patronais de pessoal ativo. Em seguida, o município de Pereiro apresentou o nono melhor desempenho, com um percentual de 42,56%. Os recursos foram, predominantemente, aplicados no pagamento de vantagens, vencimentos e obrigações patronais.

Assim como Arneiroz, o município de Pereiro também apresentou percentual de gastos com pessoal no 2º quadrimestre de 2017 dentro do limite prudencial, segundo a reportagem divulgada no Portal do Tribunal de Contas (2017).

O município de Limoeiro do Norte teve o décimo melhor desempenho, com um percentual de 43,49%. Semelhantemente aos demais, a maior parcela dos recursos foi utilizada para pagamento de vencimentos, vantagens e obrigações patronais.

Na reportagem publicada no Portal do Tribunal de Contas (2017), o município de Limoeiro do Norte se encontra na mesma situação que Arneiroz e Pereiro: o percentual de gastos com pessoal referente ao 2º quadrimestre de 2017 ficou dentro do limite prudencial. Portanto, é possí-

vel inferir que os municípios anteriormente citados, estando ambos sob a mesma gestão, tiveram uma melhoria com o passar dos anos com relação ao percentual relativo aos gastos com pessoal, demonstrando, assim, um compromisso com a LRF.

Os demais municípios apresentados na Tabela 1 tiveram percentual de gastos com pessoal do 2º quadrimestre de 2017 abaixo do limite de alerta, conforme o exposto na reportagem divulgada no Portal do Tribunal de Contas (2017).

No tocante aos municípios com o melhor desempenho, o resultado obtido corrobora com os estudos de Alves e Adriano (2020), no qual os gastos com pessoal de parte dos municípios cearenses permaneceram dentro do limite imposto pela LRF.

A Tabela 2 apresenta os 10 municípios com o pior desempenho fiscal no que se refere aos gastos com pessoal.

Tabela 2 – Os 10 municípios com o pior desempenho no tocante a gastos com pessoal

Municípios	1º quadrimestre2020	2º quadrimestre2020	3º quadrimestre2020
Pedra Branca	72,61%	74,59%	73,27%
Jardim	68,34%	66,92%	71,02%
Baixio	66,72%	67,68%	70,50%
Ibaretama	59,93%	60,53%	68,20%
Amontada	47,34%	48,74%	67,01%
Barro	60,52%	59,19%	66,37%
Tarrafas	63,53%	63,00%	65,99%
Canindé	65,45%	64,48%	65,70%
Uruburetama	61,83%	60,06%	64,48%
Paracuru	66,21%	65,42%	64,14%

Fonte: elaborada pelas autoras (2021).

De acordo com a Tabela 2, é possível inferir que os 10 municípios com pior desempenho na aplicação de gastos com pessoal ultrapassaram o limite máximo de 54% para o Poder Executivo municipal conforme estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

O município de Pedra Branca aplicou, no 1º quadrimestre de 2020, 72,61%. Conforme art. 23 da LRF, o excedente deverá ser eliminado nos quadrimestres seguintes, sendo, pelo menos, 1/3 no primeiro quadrimestre. No entanto, verifica-se um aumento na aplicação, que passou a ser 74,59% no 2º quadrimestre. Para o 3º quadrimestre, houve uma pequena redução e o percentual passou a ser 73,27%. Dessa forma, o município fica sujeito a notificação pelo Tribunal de Contas sobre o excedente, o que ocorre quando o limite de alerta é ultrapassado.

Quando o limite prudencial é ultrapassado, o município fica sujeito a algumas penalidades, as quais incluem a vedação à criação de cargo, emprego ou função; contratação de hora extra; concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, exceto os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual; alteração de estrutura de carreira que gere aumento de despesa; e provimento de cargo público, admissão, ou contratação de pessoal a qualquer título, exceto a reposição decorrente de falecimento ou aposentadoria de servidores da saúde, educação e segurança. A LRF traz algumas medidas para auxiliar na redução do excedente e traz mais penalidades caso o município não consiga reduzir todo o excedente nos dois quadrimestres seguintes.

Jardim apresentou um percentual de 68,34% no 1º quadrimestre de 2020, no qual o excedente deve ser eliminado nos dois quadrimestres posteriores. Tal redução de 1/3 do excedente não ocorreu no 2º quadrimestre, no qual houve uma pequena redução, mas não alcançou o determinado pela LRF, pois o percentual foi de 66,92%. Caso a redução não seja alcançada no prazo estabelecido, o município não poderá receber transferências voluntárias; obter garantia de outro ente; e contratar operações de crédito, exceto para pagamento da dívida mobiliária e redução das despesas com pessoal. Para o 3º quadrimestre, houve um aumento, o que resultou no percentual de 71,02%. Assim, o município ultrapassou todos os limites, ficando sujeito à notificação pelo Tribunal de Contas sobre o excedente; às penalidades referentes ao limite prudencial, descritas no art. 22 da LRF; e

às penalidades referentes à não redução do excedente no prazo determinado, descritas no art. 23 da LRF.

Com base em dados do Tribunal de Contas, referente ao descumprimento de municípios cearenses sobre gastos com pessoal, o município de Jardim afirmou ser o descumprimento da LRF um problema histórico que ocorre desde 2015 e vêm de gestões anteriores. Ressaltou que vem trabalhando para reduzir as despesas com pessoal e que, apesar de alto o percentual, o índice vem diminuindo (TCE, 2017).

Baixio demonstrou uma aplicação de 66,72% no 1º quadrimestre de 2020, o que já ultrapassa todos os limites e já recebe a notificação do Tribunal de Contas e as penalidades referentes à ultrapassagem do limite prudencial. No 2º quadrimestre, a situação piora, visto que o percentual aumenta para 67,68% e já desobedece ao art. 23, que determina que pelo menos 1/3 do excedente deve ser eliminado no quadrimestre subsequente. No 3º quadrimestre, a situação fica ainda pior, dado que o percentual aumentou ainda mais, assumindo o valor de 70,50%. Com tal situação, o município fica sujeito a sofrer as penalidades impostas pela não redução do excedente no prazo estabelecido, que são a proibição de receber transferências voluntárias, obter garantia de outro ente e contratar operações de crédito.

Ibaretama apresentou um percentual de 59,93% no 1º quadrimestre de 2020. Assim como os demais municípios, já começou o exercício de 2020 ultrapassando todos os limites, ficando sujeito a receber notificação do Tribunal de Contas sobre o excedente e a sofrer as penalidades impostas pela ultrapassagem do limite prudencial. Para o 2º quadrimestre, deveria ser eliminado 1/3 do excedente do quadrimestre anterior, mas aconteceu o contrário: o percentual aumentou para 60,53%. Para o 3º quadrimestre, no qual deveria haver redução do excedente, houve aumento no percentual, que passou a ser 68,20%. Assim, o município fica sujeito a sofrer as proibições estabelecidas pela LRF, pela não redução do excedente em tempo hábil. O Portal do Tribunal de Contas (2017) revela que o município de Ibaretama é apontado como um dos que já vinham ultrapassando o limite

máximo desde o 3º quadrimestre de 2016, demonstrando a falta de compromisso com a gestão dos recursos públicos e inobservância dos limites estabelecidos pela LRF.

Por outro lado, o município de Amontada, diferentemente dos demais, começou o exercício de 2020 dentro do limite de alerta, com um percentual de 47,34%. Para o 2º quadrimestre, houve um pequeno aumento, em que o percentual passou a ser 48,74%, o que já fez o município ultrapassar o limite de alerta. Tal acontecimento gera a notificação do Tribunal de Contas sobre a situação. No 3º quadrimestre, com um percentual de 67,01%, o município ultrapassou tanto o limite prudencial quanto o limite máximo. Dessa maneira, fica sujeito a sofrer as penalidades impostas pela ultrapassagem do limite prudencial, que são as vedações de criação de cargo, emprego ou função; alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título; e contratação de hora extra. Além disso, o município deve reduzir o excedente nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos 1/3 no 1º quadrimestre de 2021.

Barro começou o exercício de 2020 ultrapassando todos os limites, apresentando um percentual de 60,52% no primeiro quadrimestre. Então, fica sujeito à notificação pelo Tribunal de Contas sobre o excedente e a sofrer as penalidades impostas pela ultrapassagem do limite prudencial. Para o 2º quadrimestre, houve uma pequena redução, mas não o mínimo de 1/3 recomendado, sendo 59,19% o percentual do quadrimestre em questão. Para o 3º quadrimestre, no qual deveria ocorrer redução do excedente, houve aumento e o percentual passou a ser 66,37%. Assim, o município fica sujeito às penalidades cabíveis pela ultrapassagem dos limites e pela não redução do excedente. Para o Portal do Tribunal de Contas (2017), o município de Barro é um dos que apresentou gastos com pessoal acima do limite apenas a partir do 2º quadrimestre de 2017.

Tarrafas apresentou um percentual de 63,53% no 1º quadrimestre de 2020. Para o 2º quadrimestre, houve uma pequena redução, mas o per-

centual de 63,00% continua ultrapassando todos os limites e não reduziu o 1/3 recomendado pela LRF. Para o 3º quadrimestre, houve um aumento no percentual, que passou a ser 65,99%. Assim, o município fica sujeito a receber notificação do Tribunal de Contas sobre o excedente e a todas as penalidades cabíveis. Segundo o Portal do Tribunal de Contas (2017), o município de Tarrafas se encontra na mesma situação de Ibaretama, ultrapassando o limite desde o 3º quadrimestre de 2016, apesar de ter estado sob gestão do mesmo prefeito.

Canindé apresentou um percentual de 65,45% no 1º quadrimestre de 2020, de modo que iniciou o exercício analisado sujeito à notificação pelo Tribunal de Contas sobre o excedente e às penalidades referentes à ultrapassagem do limite prudencial. No 2º quadrimestre, houve uma pequena redução, porém ela não correspondia ao mínimo de 1/3 recomendado pela LRF, sendo o percentual de 64,48%. No 3º quadrimestre, o percentual subiu para 65,70%. Assim, o município fica sujeito a todas as penalizações cabíveis.

Uruburetama, como a grande maioria dos municípios analisados, já começou o exercício de 2020 extrapolando todos os limites, apresentando um percentual de 61,83% no 1º quadrimestre. No 2º quadrimestre, houve uma pequena redução, mas nada que chegasse perto do 1/3 mínimo recomendado pela LRF, apresentando um percentual de 60,06%. Para o 3º quadrimestre, deveria haver redução do excedente, porém ocorreu um aumento e o percentual passou a ser 64,48%. Desse modo, o município fica sujeito a todas as penalidades cabíveis.

Paracuru apresentou, no 1º quadrimestre de 2020, um percentual de 66,21%, já extrapolando todos os limites, ficando sujeito à notificação pelo Tribunal de Contas e às penalidades cabíveis referentes à ultrapassagem do limite prudencial. Para o 2º quadrimestre, houve uma pequena redução, mas nada próxima do 1/3 mínimo recomendado, e o percentual passa a ser 65,42%. No 3º quadrimestre, novamente houve redução, mas não tão significativa, e o percentual passa a ser 64,14%. Dessa forma, o

município fica sujeito às penalidades referentes à não redução do excedente no prazo estabelecido.

Em relação aos municípios com pior desempenho, o resultado da pesquisa ratifica o estudo de Avelino (2019), no qual a maior parte dos municípios cearenses ultrapassou o limite legal de gastos com pessoal.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo geral analisar a situação fiscal dos municípios do Ceará no exercício de 2020. Para isso, foi avaliada a porcentagem que os gastos com pessoal representam da Receita Corrente Líquida de cada município cearense e como foi o seu respectivo comportamento ao longo do exercício em estudo.

Foi avaliada a participação dos gastos com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida de cada um dos 160 municípios, uma vez que 24 deles não divulgaram suas respectivas informações no prazo legal de 30 de janeiro, elencados em um ranking do melhor para o pior desempenho. A partir desse ranking, foi possível identificar os 10 melhores e os 10 piores desempenhos, que constituíram a amostra da pesquisa.

Em relação aos 10 melhores desempenhos, nenhum deles ultrapassou sequer o limite de alerta, que corresponde a 90% do limite máximo, que é de 54% no caso do Poder Executivo. Entre eles, o município que obteve o melhor desempenho, considerando o percentual aplicado no 3º quadrimestre, foi Pindoretama, com apenas 35,29%. Na sequência, vêm: Barbalha, com 35,82%; Itatira, com 37,69%; Arneiroz, com 40,97%, Caridade, com 41,12%; Sobral, com 41,28%; Parambu, com 41,29%; Ararendá, com 41,61%; Pereiro, com 42,56%; e Limoeiro do Norte, com 43,49%. O achado revela que esses municípios tiveram compromisso com a gestão dos recursos públicos e respeitaram todos os limites impostos pela LRF.

Em relação aos 10 piores desempenhos, todos eles ultrapassaram o limite de alerta, o limite prudencial e o limite máximo. Entre eles, o município que obteve o pior desempenho, considerando o percentual aplicado no 3º quadrimestre, foi Pedra Branca, com 73,27%. Na sequência, vêm: Jardim, com 71,02%; Baixio, com 70,50%; Ibaretama, com 68,20%; Amontada, com 67,01%; Barro, com 66,37%; Tarrafas, com 65,99%; Canindé, com 65,70%; Uruburetama, com 64,48%; e Paracuru, com 64,14%. Os resultados revelam a falta de responsabilidade dos gestores públicos em balancear e gerir os gastos com pessoal, podendo comprometer os investimentos do município, visto que este fica sujeito a diversas penalidades, entre elas a contratação de operações de crédito.

Foi possível inferir que o comportamento dos gastos com pessoal dos municípios do Ceará segue constante ao longo do tempo. Os municípios com melhor desempenho já apresentam percentual abaixo do limite há algum tempo. Por outro lado, os municípios com pior desempenho também apresentam histórico de ultrapassagem de limites ao longo do tempo.

Destaca-se, assim, a contribuição do estudo ao apontar as penalidades que o desrespeito aos limites com gastos com pessoal ocasiona, ressaltando a importância da boa gestão dos recursos públicos. Além disso, o trabalho contribui para expandir o debate acadêmico sobre o tema em um contexto de pandemia.

A pesquisa teve como limitação o total de 24 municípios, que não divulgaram suas informações, em seus respectivos portais oficiais, no prazo estabelecido pela LRF, que é até 30 dias após o encerramento do período a que se refere; e os municípios medianos, que não ficaram entre os 10 melhores ou os 10 piores desempenhos.

A LRF determinou que todo município deve divulgar as suas contas anuais; o Relatório de Gestão Fiscal – RGF; e o Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO em meios eletrônicos de acesso público, no caso, os portais oficiais. Tal determinação visa à transparência e à facilidade com que a população pode acessar as informações.

Por fim, para a elaboração de estudos futuros, sugere-se abranger a amostra e o período de coleta de dados para municípios de outros estados, utilizando um contexto pré e um pós-pandemia, de modo a observar o impacto da LC nº 173/2020, além de analisar os gastos com pessoal do ente ao longo das gestões públicas.

## REFERÊNCIAS

ALVES, F. G.; ADRIANO, N. A. de. O cumprimento dos limites da despesa total com pessoal pelos municípios cearenses de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 18, n. 1, p. 377-403, 2020.

ALVES-MAZZOTTI, A. J. Usos e abusos dos estudos de caso. **Cadernos de Pesquisa**, [s. l.], v. 36, n. 129, p. 637-651, 2006.

AMARAL, P. F.; MARINO JUNIOR, J.; BONACIM, C. A. G. Contabilidade governamental: uma análise da implementação da lei de responsabilidade fiscal em municípios paulistas. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 1-15, 2008.

ANTUNES, M. D. P.; COSTA JUNIOR, N. S. B. C.; OLIVEIRA, R. B. Lei de Responsabilidade Fiscal: uma análise sobre a despesa com pessoal na região Sudeste. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA E GESTÃO EM TECNOLOGIA, 9., 2012, Resende. **Anais [...]**. Resende: AEDB, 2012.

ARAÚJO, A. H. D. S.; SANTOS FILHO, J. E. D.; GOMES, F. G. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 49, n. 3, p. 739-759, 2015.

AVELINO, V. S. **Responsabilidade Fiscal**: análise dos gastos com pessoal nos municípios da região metropolitana de Fortaleza. 2019. 78 f. Dissertação (Mestrado em Administração e Controladoria) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

AZEVEDO, R. R. de.; GATSIOS, R. C.; SILVA, J. M. da.; LIMA, F. G. Determinantes da variação do limite de gastos com pessoal em municípios paulistas. **Revista Ambiente Contábil**, Natal: UFRN, v. 7, n. 1, p.216-232, 2015.

BATISTA, F. F. **Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira**: como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão. Brasília: Ipea, 2012.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, fev. 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 2 jan. 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995. Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal (Lei Camata). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, v. 133, n. 60, p. 4277, 28 mar. 1995.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e

custeio de atividade a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, jun. 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm). Acesso em: 17 jan. 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999. Disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do art. 169 da Constituição. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, v. 137, n. 103, p. 1-2, 1 jun. 1999.

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 União**, seção 1, Brasília, DF, v. 138, n. 86, p. 82-90, 5 maio 2000.

BRASIL. Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, maio 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp173.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm). Acesso em: 8 dez. 2020.

CALÇADA, L. A. Z. **Os princípios constitucionais administrativos frente à gestão pública**. 2016. 24 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2016.

CHIAVENATO, I. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CASTRO, A. Um em cada três municípios do Ceará descumpre Lei de Responsabilidade Fiscal. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 15 fev. 2020. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/politica/um->

-em-cada-tres-municipios-do-ceara-descumpre-lei-de-responsabilidade-fiscal-1.2211631. Acesso em: 27 mar. 2021.

DE JESUS, R. S.; SANTOS, P. P.; SOUSA, T. D. de.; OLIVEIRA, A. de.; AVELAR, K. E. S. Os desafios do governo brasileiro no enfrentamento da pandemia do coronavírus. **Revista Augustus**, [s. l.], v. 25, n. 51, p. 31-55, 2020.

FIORAVANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R. da S. **Lei de Responsabilidade Fiscal e finanças públicas municipais**: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento (Texto para Discussão n. 1223). Brasília: Ipea, 2006.

GIUBERTI, A. C. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros. In: XXXIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA ANPEC, 33., 2005, Natal – RN. **Anais [...]**. Natal: Anais da ANPEC, 2005.

IBGE. **História & Fotos**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/historico>. Acesso em: 1 maio 2020.

MENDES, D. A. P. **Uma análise da implantação do sistema de apuração de custos do processo eleitoral brasileiro**: o caso do Tribunal Superior Eleitoral. 2005. 137 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

MENDONÇA, H. H. M. de. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e os determinantes que influenciam seu cumprimento**: uma investigação a partir dos municípios cearenses. 2009. 67 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2009.

MOTA, J. S. **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. 58 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

NUNES, S. P. P. (org.). **Programa Nacional de Treinamento**: manual básico de treinamento para municípios. 2. ed. rev. e atual. Brasília: MPOG: BNDES: CEF, 2002.

OLIVEIRA, P. K. P. de. **Lei de Responsabilidade Fiscal**: um estudo sobre a rubrica despesa com pessoal, nos estados brasileiros, no lapso temporal de 2000 a 2019. 2021. 98 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2021.

PALUDO, A.V. **Administração Pública**: teoria e mais de 500 questões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PEDREIRA, A. M. **Responsabilidade do Estado por omissão**: prevenção, precaução e controle como meios de evitar a ocorrência do dano. 2013. 255 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

PISA, B. J.; OLIVEIRA, A. G. de. Gestão de projetos na Administração Pública: um instrumento para o planejamento e desenvolvimento. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO, 1, 2013, Curitiba – PR. Anais[...]. Curitiba – PR: **Anais** do SNPD, 2013.

QUASE metade das prefeituras do Ceará gastam acima do limite com pessoal. **Tribunal de Contas do Estado do Ceará**, Fortaleza, 19 out. 2017. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/corregedoria/corregedoria-noticias/2832-quase-metade-das-prefeituras-do-ceara-gastam-acima-do-limite-com-pessoal>. Acesso em: 7 mar. 2021.

ROGERS, P.; SENA, L. B. Análise agregada dos municípios mineiros de grande porte quanto à adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis: UFSC, v. 1, n. 8, 2007.

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

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

SCARANO, B. C. **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. 57 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

#### **Como citar este artigo:**

BAYDE, Livia Costa; COELHO, Nirleide Saraiva; GUEDES, Francisca Yasmin de Aguiar. Situação fiscal dos municípios do Ceará quanto ao cumprimento dos gastos com pessoal: uma análise em meio à pandemia do Sars-Cov-2. **Revista Controle: doutrina e artigos**, Fortaleza, v. 21, n. 1, p. 418-449, jan./jun. 2023. Semestral. DOI: <https://doi.org/10.32586/rcda.v21i1.785>.