

# Equilíbrio fiscal e os gastos com pessoal nos municípios do estado da Bahia: uma abordagem do controle externo

Fiscal balance and personnel expenditure in the municipalities  
of state of Bahia: an approach to external control

<https://doi.org/10.32586/rcda.v23i2.991>

**Kléber Sena Rodrigues<sup>1</sup>**  
**Raimir Holanda Filho<sup>2</sup>**

## RESUMO

A presente pesquisa teve por objetivo analisar tendências dos gastos com pessoal nos 417 municípios da Bahia, do ano 2018 ao ano 2023, em relação ao que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal e ao impacto desta despesa no equilíbrio fiscal. O desenvolvimento dos pressupostos teóricos foi baseado em livros, dissertações e artigos que versam sobre o tema, sendo este estudo classificado como descritivo e exploratório. Destaca-se que os dados e as informações utilizados neste trabalho foram extraídos dos sistemas do TCM-BA, SIGA e e-TCM. Após os dados serem tabulados e tratados, a pesquisa concluiu que, no intervalo explorado, muitos Poderes Executivos de municípios baianos gastam percentual da receita corrente líquida com despesa de pessoal, acima do permitido pela LRF. Todavia, foi observada uma tendência de redução, de 324 municípios no 1º quadrimestre de 2018 para 166 no 3º de 2023. Assim, a pesquisa recomenda que os órgãos de controle implementem mecanismos de acompanhamento dos ditames previstos na LRF, devido à necessidade da avaliação de resultados de gestão com foco na aplicação eficiente dos recursos públicos.

---

1 Graduação em Ciências Contábeis pela Universidade de Rio Verde – GO (UniRV) e pós-graduado no MBA de Auditoria e Inovação no Setor Público pela Universidade de São Paulo (USP). Atualmente, é Auditor Estadual de Controle Externo do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM-BA). E-mail: kleberctbriio@gmail.com

2 Graduação em Engenharia Civil pela Universidade Federal do Ceará (UFC), pós-graduado em Informática e mestre em Ciências da Computação pela UFC, doutor em Ciência da Computação pela Universitat Politècnica de Catalunya (UPC) de Barcelona (Espanha) e pós-doutor em Computação pela Sorbonne Université-Pierre et Marie Curie (França). Atualmente, é professor titular da Universidade de Fortaleza (Unifor). E-mail: raimir@unifor.br

**Palavras-chave:** municípios; despesa com pessoal; Lei de Responsabilidade Fiscal; equilíbrio fiscal.

## ABSTRACT

The objective of this research was to analyze the evolution of personnel expenses in the 417 municipalities of Bahia state, from the year 2018 to the year 2023, about the provisions of the fiscal responsibility law and the impact of such expenses on fiscal balance. The development of theoretical assumptions was based on books, dissertations and articles dealing with the topic, with this study being classified as descriptive and exploratory. It is noteworthy that the data and information used in this study were extracted from the TCM-BA, SIGA and e-TCM systems. The data was tabulated and processed using LibreOffice Calc spreadsheets. The research concluded that, in the range explored, many Executive Branches of municipalities in Bahia spend a percentage of their net current revenue on personnel expenses, above that allowed by the LRF. However, a reduction trend was observed, of 324 municipalities in the 1st quarter of 2018 to 166 in the 3rd of 2023. Thus, the research recommends that control bodies implement mechanisms to monitor the dictates set out in the LRF, due to the need to evaluate management results with a focus on the efficient application of public resources.

**Keywords:** municipalities; personnel expenses; Fiscal Responsibility Law; fiscal balance.

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



Data de submissão: 14/11/2024

Data de aprovação: 20/03/2025

Data de versão final: 29/04/2025

Data de publicação online: 23/06/2025

## 1 INTRODUÇÃO

Dentre as competências constitucionais atribuídas aos Tribunais de Contas, destaca-se a de auxiliar o controle externo (Poder Legislativo) na “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades da administração direta e indireta”, arts. 70 c/c 71 da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Desta forma, compete aos Tribunais de Contas apreciar as prestações de contas anuais dos chefes do Poder Executivo e emitir parecer prévio, “quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas” (art. 70 c/c 71, CF/88). Já nos incisos II e IV, do art. 74 da Carta Magna, que estabelece as atribuições do sistema de controle interno dos poderes constituídos, verbera que cumpre a este mecanismo/órgão avaliar os resultados da gestão, “quanto à eficácia e eficiência”, além de “apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional”.

O *caput* do artigo 37 da CF/88 enumera os princípios constitucionais, aos quais a Administração Pública deve obediência. Neste rol cabe destaque para o princípio da eficiência, incluso por meio da Emenda Constitucional n.º 19/98, que impõe aos gestores públicos o dever de aplicar os recursos governamentais da forma mais otimizada possível, a fim de atender ao interesse público. Contudo, por vezes, a atuação dos Tribunais de Contas prioriza os aspectos relacionados à legalidade e à legitimidade dos atos praticados pela administração, apartando-se de analisar a eficiência do gasto público.

Com a intenção de implementar controles mais efetivos para os gastos públicos, a Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal [LRF]), decorrente de imposição constitucional, determina os pressupostos necessários de responsabilidade na gestão fiscal das finanças públicas, como planejamento, transparência, prevenção de riscos e correção de desvios, cumprimento de metas de resultado e obediência a limites e condições, quanto à assunção de despesas e operações, capazes de afetar o equilíbrio fiscal das contas públicas.

Isto posto, nas análises das prestações de contas anuais, executadas pelos Tribunais de Contas, insta a necessidade de que essas sejam feitas a partir de um planejamento eficaz, atentando-se para as peculiaridades inerentes a cada tipo de despesa, assim como às características próprias dos Jurisdicionados, considerando a materialidade dos eventos (indícios de irregularidade), os atos praticados pela gestão pública, os riscos inerentes às atividades/operações e os métodos e as ferramentas de controle utilizadas nos processos, a fim de guiar os exames das contas para uma avaliação capaz de medir eficiência, eficácia e efetividade da aplicação dos recursos públicos, utilizando indicadores de desempenho/eficiência, e não se restringindo aos aspectos legais e/ou às verificações documentais (regularidade e conformidade).

Com o intuito de demonstrar a necessidade de que as ações fiscalizatórias dos Tribunais de Contas voltem-se, também, para avaliar a eficiência, eficácia e efetividade dos gastos públicos, a partir da premissa do equilíbrio fiscal na gestão das contas públicas, apresenta-se neste trabalho a proposta de evidenciar/demonstrar a influência de características próprias (peculiaridades) dos municípios baianos, com relação aos dispêndios realizados com despesa de pessoal e ao cumprimento (ou não) dos limites legais estabelecidos.

Desta forma, vislumbra-se a demanda por análises de prestações de contas que estejam aliadas à avaliação da eficiência na execução das despesas públicas – manutenção do equilíbrio fiscal dos entes, de modo que estas sejam capazes de expressar, com mais clareza e proximidade, os resultados dos atos de gestão dos governantes. O problema dessa pesquisa descreve-se, assim, nos seguintes termos: o limite de despesa com pessoal, estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal, está sendo cumprido pelos municípios baianos?

Portanto, este trabalho propõe como objetivo principal analisar tendências dos gastos com pessoal nos 417 municípios da Bahia, do ano 2018 ao ano 2023, em relação aos índices de despesa com pessoal, previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, e ao impacto desta despesa no equilíbrio fiscal.

A contribuição do presente estudo consiste em demonstrar para os gestores públicos, para os órgãos de controle externo/interno e para a sociedade em geral, a importância da avaliação de resultados de gestão com foco na aplicação eficiente dos recursos públicos, levando em consideração as necessidades de atender ao cumprimento dos limites legais para os gastos com despesas de pessoal, prover prestação de serviços públicos de interesse da coletividade, propiciar equilíbrio fiscal na manutenção da Administração e, conseqüentemente, possibilitar a aprovação das contas dos gestores públicos.

Além dessa introdução, no primeiro capítulo são explorados os conceitos de gastos no setor público e de equilíbrio fiscal, com ênfase na definição de despesa com pessoal e nas disposições da LRF; em seguida, no capítulo 2, comenta-se sobre estudos anteriores relacionados aos gastos com pessoal e aplicabilidade da LRF; já no terceiro estão expostos os procedimentos metodológicos utilizados nesta pesquisa; adiante, no capítulo 4, demonstraram-se os resultados e as discussões acerca da interpretação dos dados analisados; no quinto capítulo, explicitam-se as conclusões do estudo; e, por fim, é apresentado o referencial teórico utilizado.

## **2 GASTOS NO SETOR PÚBLICO E EQUILÍBRIO FISCAL**

A Administração Pública é responsável pelo provimento de diversos serviços públicos necessários ao bem-estar dos cidadãos, tais como: saúde, educação, segurança, dentre outros. Contudo, a consecução destes serviços ocorre por meio de desembolsos dos cofres públicos (despesa pública), que são alimentados pela arrecadação de receitas dos entes federados. Desta forma, Silva (2011, p. 247) define que a despesa pública, “sob o aspecto geral, designa o conjunto dos dispêndios do Estado no atendimento dos serviços e encargos assumidos com vistas a atender ao interesse geral da população”. Lima *et al.* (2024) citam Alonso *et al.*

(2015), afirmando que as estratégias delineadas pela gestão pública são ferramentas fundamentais na utilização dos recursos do estado com o propósito de satisfazer as necessidades da população.

A publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal transformou a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) num importante instrumento de planejamento para a Administração Pública, ao normatizar, em seu art. 4º, disposições fundamentais à sanidade das finanças públicas que devem integrar a LDO: equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e forma de limitação de empenho, normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos, demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas, além da necessidade de inclusão do Anexo de Metas Fiscais e do Anexo de Riscos Fiscais.

Para Torres (2003), a despesa do ente público é o montante de dispêndios realizados na prestação de serviços públicos e execução de obras, portanto, para que os investimentos e os serviços sejam realizados, é necessário que os desembolsos orçados sejam compatíveis com as receitas públicas previstas, privilegiando o princípio do equilíbrio fiscal, consagrado na LRF, a qual determina, como uma das atribuições da LDO, a obrigatoriedade de dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas do ente (Brasil, 2000).

Entretanto, a partir da premissa de que os recursos são escassos e as necessidades ilimitadas, insurge a demanda pela implementação de controles que evitem o escalonamento desenfreado dos gastos públicos e de medidas que proporcionem alocação mais eficiente dos recursos disponíveis. Desta forma, Mendes (2016) aponta que a determinação de limites legais para a despesa na LRF demonstra sua relevância na Administração Pública, em virtude de estar associada a situações peculiares.

No Capítulo II (Das Finanças Públicas), do Título VI, a Constituição Federal prevê a necessidade de edição de Lei Complementar, para regulamentar a matéria, arts. 163 ao 169, exarando em diversas passagens

a importância de controle dos gastos do setor público e de equilíbrio entre a despesa pública e a arrecadação (receita pública). Desta forma, foi publicada a Lei Complementar n.º 101/2000 com o objetivo de estabelecer normas de finanças voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, na qual constam os princípios norteadores para a consecução desta finalidade: planejamento, transparência, responsabilização e controle.

A responsabilidade na gestão fiscal, de acordo com o § 1º do art. 1º da LRF:

[...] pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (Brasil, 2000).

Ao explicitar como deve ser uma gestão fiscal responsável, a LRF, segundo Martins e Nascimento (2008), destaca que esta tem como objetivos fundamentais: o de impedir que os entes federados realizem despesas acima de suas disponibilidades orçamentárias e o de que abdicuem/renunciem de receitas que tenham o dever de arrecadar, em prejuízo das contas públicas. Na mesma linha, a teoria da *new public management* (NPM) tutela que se adotem técnicas de monitoramento de desempenho e resultados, de controle e de medições a fim de aprimorar a gestão pública (Speklé e Verbeeten, 2014), citado por Lima *et al.* (2024).

Diante disso, Faé e Zorzal (2009) argumentam que os diversos parâmetros e limites estabelecidos pela LRF tiveram como principal finalidade assegurar o equilíbrio econômico e financeiro dos entes políticos (União, estados, DF e municípios), necessário para dar condições aos gestores de realizarem seus programas e suas ações de governo com qualidade e efici-

ência em prol da população. Ademais, observam que o cumprimento das imposições da Lei de Responsabilidade Fiscal visa assegurar equilíbrio perene das finanças públicas, cabendo aos gestores públicos realizarem despesas somente quando dispuserem de receitas suficientes. Logo, a busca por equilíbrio fiscal é capaz de promover melhorias na gestão pública (Alsharari e Youssef, 2017), conforme Lima *et al.* (2024).

Especificamente, o art. 169 da CF/88 estabelece que a despesa com pessoal ativo, inativo e pensionistas dos entes federados não poderá exceder os limites determinados em lei complementar, que estão regulamentados pela Lei Complementar n.º 101/2000 (LRF). No entanto, antes da LRF, já havia legislação com a imposição de limites para as despesas com pessoal. Ademais, Santos (2012) reforça que os pontos basilares, incluídos pela LRF, foram essenciais na redução de ações desenfreadas dos gestores públicos, no que se refere ao controle dos gastos de suas gestões.

De acordo com Mendes (2016, p. 452), “as despesas com pessoal são as que mais despertam a atenção da população e dos gestores públicos, em razão de serem as mais representativas em quase todos os entes, entre os gastos realizados”. Logo, a LRF disciplina um controle mais rígido para estes dispêndios, imprescindível para proporcionar o equilíbrio das contas públicas, já que estes oneram a maior parte do orçamento, na maioria dos entes, e estão diretamente relacionados à prestação de serviços públicos e à manutenção da máquina pública.

Isto posto, ressalta-se que as despesas com pessoal classificam-se como despesa obrigatória de caráter continuado, isto é, despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios, conforme *caput* do art. 17 da LRF, contudo a referida norma dificultou a contratação desta modalidade de dispêndio, já que estabeleceu critérios mais rígidos a serem obedecidos pelos entes que intentem aumentar esse tipo de despesa.

## **2.1 Despesa com pessoal no setor público e Lei de Responsabilidade Fiscal**

A LRF conceitua despesa com pessoal, como sendo o montante dos dispêndios custeados pelo ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, vinculados à Administração, através de mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, que recebam qualquer tipo de remuneração, tais como vencimentos e vantagens (fixas e variáveis), subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como as cotas patronais de encargos sociais e contribuições recolhidas às entidades previdenciárias (Brasil, 2000).

Para Soares (2013), a LRF foi o instrumento legal que possibilitou a consolidação da legislação orçamentária constante na Constituição Federal, amplificando a rigidez no controle das despesas com pessoal, que ocasionou impactos relevantes no planejamento governamental dos entes, principalmente quanto ao equilíbrio entre receitas e despesas dos entes federativos.

Inicialmente, com a promulgação da CF/88, o art. 38 do ADCT, seguido pelas Leis Complementares n.º 82/1995 e 96/1999 (Leis Camata I e II), ao tempo de suas respectivas vigências, regularam os limites para os gastos com pessoal dos entes da Federação (Quadro 1), até a publicação da LRF (LC n.º 101/2000), na qual estes foram aperfeiçoados. Ademais, esta Lei estabelece normas gerais de finanças públicas, conforme imposição constitucional, referentes ao controle da despesa, do resultado fiscal e do endividamento, ou seja, não impõe limites e/ou condições apenas para despesas de pessoal, mas também para despesas de caráter continuado (como a despesa de pessoal), dívida pública, operações de crédito, concessão de garantia, entre outras operações relacionadas às finanças da administração pública, que devem ser respeitadas pelos governos federal, estadual e municipal.

Quadro 1 – Limites legais da despesa de pessoal até a promulgação da LRF

| LEGISLAÇÃO      | BASE DE CÁLCULO          | UNIÃO  | ESTADOS | MUNICÍPIOS |
|-----------------|--------------------------|--------|---------|------------|
| Art. 38 do ADCT | Receita Corrente         | 65,00% | 65,00%  | 65,00%     |
| LC n.º 82/1995  | Receita Corrente Líquida | 60,00% | 60,00%  | 60,00%     |
| LC n.º 96/1999  | Receita Corrente Líquida | 50,00% | 60,00%  | 60,00%     |
| LC n.º 101/2000 | Receita Corrente Líquida | 50,00% | 60,00%  | 60,00%     |

Fonte: textos legais citados no quadro. Elaborado pelos autores (2024).

As leis complementares publicadas para regulamentar os limites de despesa com pessoal dos entes federados, conforme imposição do art. 169 da CF/88, indicaram o montante das receitas correntes líquidas (RCL), como base de cálculo para apuração dos limites totais de despesa com pessoal de todos os entes da Federação.

De acordo com o inciso IV, do art. 2º da LRF, receita corrente líquida é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzindo-se os valores recebidos a título de transferências por determinação constitucional ou legal, de contribuições previdenciárias dos servidores e de assistência social, bem como as compensações financeiras entre regimes de previdência geral e próprio, e conforme o § 3º do artigo mencionado, apurada pelo somatório das receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades (Brasil, 2000).

A LRF utiliza a receita corrente líquida como principal indicador (base de cálculo) para a limitação dos gastos da Administração Pública, inclusive para os dispêndios de despesa com pessoal, o que permite compreender que sua utilização como parâmetro norteia a gestão fiscal responsável e equilibrada. Portanto, segundo Faé e Zorzal (2009), a partir da vigência da LRF, o poder ou órgão público que ultrapassar os limites estabelecidos para despesa com pessoal tem a obrigatoriedade de diminuir a referida despesa, ou de aumentar a arrecadação para permanecer dentro das regras da LRF.

Para Dias (2009), em relação à despesa com pessoal, a principal inovação da LRF foi a repartição dos limites globais dos poderes integrantes dos entes (Poder Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministérios Públicos). Esta mudança permitiu um maior controle dos gastos com pessoal no âmbito dos poderes, estimulado pela autonomia administrativa e orçamentária consagrada na Constituição Federal, cujos objetivos foram assegurar o princípio da independência dos poderes e compartilhar a responsabilidade quanto à execução dos gastos com pessoal, que era atribuída principalmente ao Poder Executivo.

A repartição dos limites globais contidos no art. 19 está normatizada no art. 20 da Lei Complementar n.º 101/2000, conforme explanado no Quadro 2 abaixo.

Quadro 2 – Repartição dos limites globais de despesa com pessoal da LRF

| <b>PODER ou ÓRGÃO</b> | <b>UNIÃO</b> | <b>ESTADOS</b> | <b>MUNICÍPIOS</b> |
|-----------------------|--------------|----------------|-------------------|
| Poder Executivo       | 40,90%       | 49,00%         | 54,00%            |
| Poder Legislativo     | 2,50%        | 3,00%          | 6,00%             |
| Poder Judiciário      | 6,00%        | 6,00%          | -                 |
| Ministério Público    | 0,60%        | 2,00%          | -                 |
| Total                 | 50,00%       | 60,00%         | 60,00%            |

Fonte: Lei Complementar n.º 101/2000. Em % da receita corrente líquida. Elaborado pelos autores (2024).

Outra reforma importante incluída pela LRF foi a inclusão dos limites prudencial e de alerta, que não constavam na lei anterior. O primeiro, conforme o parágrafo único do art. 22, impõe vedações ao Poder ou órgão que exceder a 95% do limite da despesa total com pessoal, ao final de cada quadrimestre. Desta forma, o limite prudencial tem por finalidade inibir ações, por parte dos gestores públicos, com potencial de acarretar a transposição do percentual previamente estabelecido.

Incluem-se, entre as proibições da LRF, os atos administrativos que concedam vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração;

criem cargo, emprego ou função; alterem estrutura de carreira (que causem majoração da despesa); proveem cargo público, admissão ou contratação de pessoal; e contratem horas extras, ressalvados os casos previstos no dispositivo supramencionado (Brasil, 2000).

Já o limite de alerta foi instituído pelo inciso II, do § 1º, do art. 59 da LC n.º 101/2000, no qual delega aos Tribunais de Contas o dever de alertar os Poderes ou órgãos que ultrapassarem o percentual de 90% do limite permitido para despesa total com pessoal. Ademais, é competência das Cortes de Contas a verificação dos cálculos dos limites da despesa com pessoal dos entes, de modo que a referida verificação é executada através do Relatório de Gestão Fiscal, no Demonstrativo da Despesa com Pessoal, a cada quadrimestre, ou semestralmente, no caso de municípios que possuem menos de 50.000 habitantes e optarem por publicar o referido relatório nesta condição.

Para o ente que ultrapassar os limites e que não corrigir o excesso nos dois quadrimestres seguintes, a LRF impôs as seguintes sanções: proibição de receber transferências voluntárias, de obter garantia, direta ou indireta, de outro ente e de contratar operação de crédito, ressalvadas as destinadas ao pagamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal. Ademais, se as medidas acima não forem suficientes, aplicam-se os procedimentos de ajuste previstos nos §§ 3º e 4º do art. 169 da CF: redução em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, exoneração de servidores não estáveis e demissão de servidores estáveis (Brasil, 2000).

Depreende-se da interpretação dos institutos relacionados aos gastos com despesa de pessoal, regulamentados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, como o estabelecimento de limites, a definição de recomendações e a imposição de restrições e sanções, além da relevância da implementação de controles eficientes na condução destes gastos na Administração Pública, que são fundamentais para o equilíbrio fiscal das contas públicas.

## **2.2 Atuação dos Tribunais de Contas no cumprimento dos limites da LRF para despesa com pessoal**

A Lei Complementar n.º 101/2000 trata de normas gerais sobre finanças públicas, voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal dos entes federativos e, conforme imposição constitucional, é atribuição dos Tribunais de Contas auxiliar o controle externo (Poder Legislativo) na “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades da administração direta e indireta”, sendo que, no art. 59 da referida norma infraconstitucional, é reforçado este entendimento, atribuindo aos Tribunais de Contas a função de fiscalizar o fiel cumprimento da LRF (Brasil, 2000).

Nos incisos, do mencionado artigo da LRF, são enumeradas as operações/atividades sujeitas à fiscalização, nas quais os Tribunais de Contas, apoiando o Poder Legislativo, devem realizar. Especificamente, quanto ao controle dos gastos com despesa de pessoal, destacam-se: medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal abaixo dos limites prudencial e máximo; emitir alerta quando o montante da despesa total com pessoal ultrapassar 90% e dos gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei; e verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão.

Contudo, a referida notificação por parte da Corte de Contas não se reveste de penalidade ou punição, mas de uma orientação para que aqueles adotem medidas para conter ou retificar as despesas com pessoal, em virtude da proximidade aos limites prudencial e máximo, consoante ensinamentos de Goulart (2012).

Desta forma, observa-se que os procedimentos de fiscalização dos Tribunais de Contas têm fundamental importância no cumprimento do limite de gastos com despesa de pessoal do Poder ou órgão, sob sua jurisdição, sendo aptos a contribuir com ações (recomendações, orientações ou sanções) que direcionem os jurisdicionados a cumprir as determinações

da LRF e a realizar uma gestão fiscal responsiva e pautada no equilíbrio das finanças públicas, além de induzir políticas de aplicação eficiente dos recursos públicos.

### **3 ESTUDOS ANTERIORES SOBRE GASTOS COM PESSOAL E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

Faé e Zorzal (2009) analisaram as principais mudanças inseridas pela Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão das finanças públicas, com ênfase nos gastos com pessoal na Administração Pública Federal de 1999 (ano anterior à publicação da LRF) até 2008, conforme dados disponíveis no sítio eletrônico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Destarte, a referida pesquisa, de caráter exploratório e descritivo, inferiu que no Governo Federal, em relação à despesa com pessoal, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi cumprida no período analisado.

Já na pesquisa de Goulart (2012) foram analisados os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal em municípios da região central do Rio Grande do Sul, nos anos de 2002 a 2010, verificando o cumprimento dos limites de despesa de pessoal estabelecidos pela LRF. Os dados secundários para subsidiar as questões do trabalho foram obtidos do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (TCE-RS) durante o mês de abril de 2011. O resultado alcançado constatou que a Lei de Responsabilidade Fiscal é um instrumento fundamental para o controle dos gastos com pessoal na referida região.

De outra forma, Almeida *et al.* (2017) tiveram por objetivo discutir os aspectos relevantes da Lei Complementar n.º 101/00 (LRF), como a transparência, assim como avaliar fatores condicionantes relacionados aos gastos com pessoal nos municípios da Paraíba para o triênio de 2014 a 2016. A pesquisa utilizou-se de dados dos sítios eletrônicos do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com uma amostra de 86 municípios paraibanos, que corresponde a 39,01% da população. Os dados foram tabulados no Excel e

analisados por meio de regressão linear múltipla com a auxílio do *software* SPSS. Destarte, o estudo concluiu que, nos municípios investigados para o período, a maioria dos gestores gastou acima do previsto pela LRF.

O estudo de Oliveira *et al.* (2020) teve como objetivo de pesquisa identificar a despesa com pessoal nos municípios do sudeste paraense, de 2015 a 2017, a fim de identificar o cumprimento aos limites fixados pela LRF. Desta forma, os dados que subsidiaram a pesquisa foram coletados nos Portais de Transparência dos Municípios estudados, e no sítio eletrônico do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará, através dos Relatórios de Gestão Fiscal, foi obtida a amostra de 13 dos 39 municípios da região, num estudo de caráter exploratório e descritivo. A partir do resultado obtido, concluiu-se que, na maioria dos municípios estudados, os gastos com despesa de pessoal estavam acima do limite permissivo pela LRF.

Recentemente, Junqueira e Orair (2023), em estudo publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), realizaram um trabalho objetivando explicitar a real situação das despesas com pessoal ativo na federação brasileira, entre 2002 e 2020, através de informações coletadas do Texto para Discussão IPEA n.º 2288, das Estatísticas Fiscais do Governo Geral (EFGGs) e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Dentre as conclusões, destacam que é recorrente no debate público a análise dos gastos com despesa de pessoal levando-se em consideração apenas os limites impostos pela LRF, deixando de analisar a efetividade da prestação de serviços públicos essenciais.

#### **4 METODOLOGIA**

A presente trabalho foi realizado por meio de um estudo descritivo com abordagem quantitativa e qualitativa de dados, valendo-se de métodos estatísticos e não estatísticos, executados através da extração de dados e informações. Ademais, auxiliando esta abordagem quantitativa e qualitativa, foi realizado estudo bibliográfico e documental. Assim, par-

tiu-se da apropriada elaboração do problema de pesquisa até a explanação adequada dos resultados, de forma que se obtém um melhor planejamento capaz de obedecer aos propósitos do pesquisador (Gil, 2019).

#### **4.1 Procedimentos de coleta de dados**

Para alcançar os objetivos deste trabalho, foram analisados dados dos 417 municípios da Bahia, no período de 2018 a 2023, examinando os 18 quadrimestres compreendidos neste intervalo. As informações e os dados foram coletados nas seguintes fontes secundárias:

a) dados e informações contábeis, financeiras e fiscais contidas no banco de dados do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, que integram o Relatório de Prestação de Contas Anual (RPCA), a partir dos documentos encaminhados pelos jurisdicionados nos processos de prestação de contas, acessados no Sistema Integrado de Gestão e Auditoria (SIGA) e no e-TCM, durante os meses de agosto e setembro de 2024;

b) informações populacionais e geopolíticas, disponibilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

#### **4.2 Procedimentos de análise de dados**

Os dados coletados foram tabulados e tratados com a utilização de estatística descritiva como ferramenta auxiliar na análise dos resultados, através de planilhas do LibreOffice Calc, a fim de analisar o cumprimento dos limites de despesa com pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos 417 municípios baianos, no período de 2018 a 2023. Isto posto, é relevante pontuar que o fornecimento dos dados, por parte dos municípios, é de caráter declaratório, sendo que o número de observações foi de 18 quadrimestres.

A escolha dos municípios do Estado da Bahia justifica-se por se tratar de entes que estão sob a jurisdição do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM-BA), portanto sujeitos às ações fiscalizatórias deste órgão, no exercício do controle externo.

## 5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

No trabalho, o universo de pesquisa foram os 417 municípios do Estado da Bahia, especificamente o Poder Executivo, utilizando-se os dados do período compreendido entre 2018 e 2023, referentes às prestações de contas anuais dos jurisdicionados. Os dados e as informações utilizados foram aqueles de natureza contábil, financeira e fiscal da despesa com pessoal, extraídos do Sistema Integrado de Gestão e Auditoria (SIGA), destinado a receber os dados e as informações referentes à gestão municipal (administração direta e indireta), objeto do exercício das atividades fiscalizatória e auditoriais de competência constitucional do TCM-BA, conforme disposição da Resolução TCM-BA n.º 1.282/09.

### 5.1 Análise dos municípios baianos que cumprem os limites da LRF

O total das despesas com pessoal deve respeitar os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo que, para o Poder Executivo dos Municípios, o limite máximo definido é de 54% da receita corrente líquida.

Entretanto, a referida norma regulamenta outros dois limites, de alerta e prudencial. No primeiro, o Tribunal de Contas notifica o ente, quando este exceder a 90% do limite máximo (48,6% da RCL). Já no segundo, o teto é de 95% do máximo (51,3% da RCL), e caso o Poder ou órgão ultrapasse esta barreira, deve submeter-se às restrições impostas pela LRF, relacionadas ao aumento de despesas com pessoal. Desta forma, estas demarcações têm como intenção impedir que os entes extrapolem o limite máximo, sendo consideradas como medidas orientativas ou corretivas, que objetivam estabilidade nas finanças públicas da Administração.

A partir das informações e dados coletados, foi possível identificar quantos municípios baianos, no período estudado (do 1º quadrimestre de 2018 ao 3º de 2023), estão cumprindo a Lei de Responsabilidade Fiscal,

com relação aos gastos com despesa de pessoal. A Tabela 1 demonstra os resultados quantitativos e percentuais dos municípios em relação aos gastos efetivados com pessoal, bem como o respectivo enquadramento quanto aos limites da LRF.

Tabela 1 – Quantidade e percentual de municípios por limites da LRF

| LIMITE                                | 1º –<br>2018 | 2º –<br>2018 | 3º –<br>2018 | 1º –<br>2019 | 2º –<br>2019 | 3º –<br>2019 | 1º –<br>2020 | 2º –<br>2020 | 3º –<br>2020 |
|---------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>ACIMA<br/>DE 54%</b>               | 324          | 248          | 204          | 185          | 198          | 183          | 166          | 161          | 212          |
|                                       | 77,70%       | 59,47%       | 48,92%       | 44,36%       | 47,48%       | 43,88%       | 39,81%       | 38,61%       | 50,84%       |
| <b>PRUDENCIAL<br/>(51,3% - 54%)</b>   | 29           | 61           | 58           | 75           | 58           | 71           | 65           | 64           | 65           |
|                                       | 6,95%        | 14,63%       | 13,91%       | 17,99%       | 13,91%       | 17,03%       | 15,59%       | 15,35%       | 15,59%       |
| <b>ALERTA<br/>(48,6% -<br/>51,3%)</b> | 21           | 36           | 52           | 52           | 64           | 65           | 69           | 65           | 56           |
|                                       | 5,04%        | 8,63%        | 12,47%       | 12,47%       | 15,35%       | 15,59%       | 16,55%       | 15,59%       | 13,43%       |
| <b>ABAIXO DE<br/>48,6%</b>            | 43           | 72           | 103          | 105          | 97           | 98           | 117          | 127          | 84           |
|                                       | 10,31%       | 17,27%       | 24,70%       | 25,18%       | 23,26%       | 23,50%       | 28,06%       | 30,46%       | 20,14%       |
| LIMITE                                | 1º –<br>2021 | 2º –<br>2021 | 3º –<br>2021 | 1º –<br>2022 | 2º –<br>2022 | 3º –<br>2022 | 1º –<br>2023 | 2º –<br>2023 | 3º –<br>2023 |
| <b>ACIMA DE<br/>54 %</b>              | 201          | 203          | 235          | 157          | 127          | 140          | 151          | 152          | 130          |
|                                       | 48,20%       | 48,68%       | 56,35%       | 37,65%       | 30,46%       | 33,57%       | 36,21%       | 36,45%       | 31,18%       |
| <b>PRUDENCIAL<br/>(51,3% - 54%)</b>   | 56           | 57           | 53           | 62           | 60           | 52           | 57           | 55           | 54           |
|                                       | 13,43%       | 13,67%       | 12,71%       | 14,87%       | 14,39%       | 12,47%       | 13,67%       | 13,19%       | 12,95%       |
| <b>ALERTA<br/>(48,6% -<br/>51,3%)</b> | 54           | 66           | 48           | 60           | 64           | 71           | 62           | 62           | 67           |
|                                       | 12,95%       | 15,83%       | 11,51%       | 14,39%       | 15,35%       | 17,03%       | 14,87%       | 14,87%       | 16,07%       |
| <b>ABAIXO DE<br/>48,6%</b>            | 106          | 91           | 81           | 138          | 166          | 154          | 147          | 148          | 166          |
|                                       | 25,42%       | 21,82%       | 19,42%       | 33,09%       | 39,81%       | 36,93%       | 35,25%       | 35,49%       | 39,81%       |

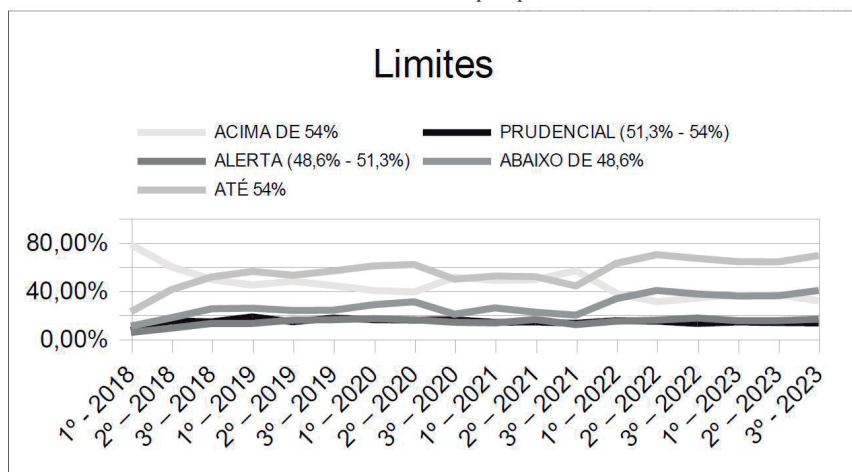
Fonte: dados da pesquisa (2024).

Como se observa na tabela acima, no 1º quadrimestre de 2018, 324 dos 417 municípios baianos (77,70%) apresentaram gastos com pessoal acima do permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A partir do período seguinte, este quantitativo começou a decrescer, chegando à taxa de 38,61% (161) no 2º quadrimestre de 2020.

Contudo, o número de municípios com despesa de pessoal acima do limite máximo da LRF volta a ascender no período seguinte, 212 (50,84%), até o 3º de 2021, que contabilizou 235 prefeituras (56,35%) que ultrapassaram o teto da LRF; neste intervalo ocorreu a crise sanitária da Pandemia (covid-19), caracterizada pela adoção de medidas de enfrentamento ao vírus, por exemplo, a contratação de pessoal da área da saúde. Já nos quadrimestres seguintes, os percentuais reduzem, apresentando no último período de 2023 a percentagem de 31,18%, isto é, 130 municípios acima do limite legal. Quanto ao número de municípios que excederam os limites de alerta e prudencial, é possível observar que, à exceção dos 1º e 2º quadrimestres de 2018, apresentaram-se pequenas oscilações.

Já em relação à quantidade de municípios que se mantiveram abaixo do limite de alerta, observa-se uma tendência ascendente, de 43 municípios (10,31%) identificados no início desta série histórica para 166 (39,81%) ao final desta, salvo à época da pandemia (na qual houve aumento dos gastos com pessoal). O Gráfico 1 demonstra as referidas variações.

Gráfico 1 – Número % de municípios por limites da LRF



Fonte: dados da pesquisa (2024).

Da análise dos demonstrativos apresentados acima, observa-se que, apesar de uma considerável redução no número de entes que excederam o limite de despesa com pessoal, ao longo da série histórica estudada, muitos municípios baianos ainda desobedecem aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, apresentando indícios de uma gestão fiscal ineficiente, contrária a princípios instituídos pela LRF (planejamento, transparência, responsabilização e controle), os quais objetivam o equilíbrio das contas públicas.

Ao comparar os resultados expostos acima com as conclusões dos estudos de Almeida *et al.* (2017) e Oliveira *et al.* (2020), observa-se indícios de que o não cumprimento do índice de pessoal concentra-se sobretudo nos entes municipais das regiões Norte e Nordeste, visto que na pesquisa de Goulart (2012), realizada com base em municípios da região central do Rio Grande do Sul, verificou-se que estes cumprem os limites fixados na LRF.

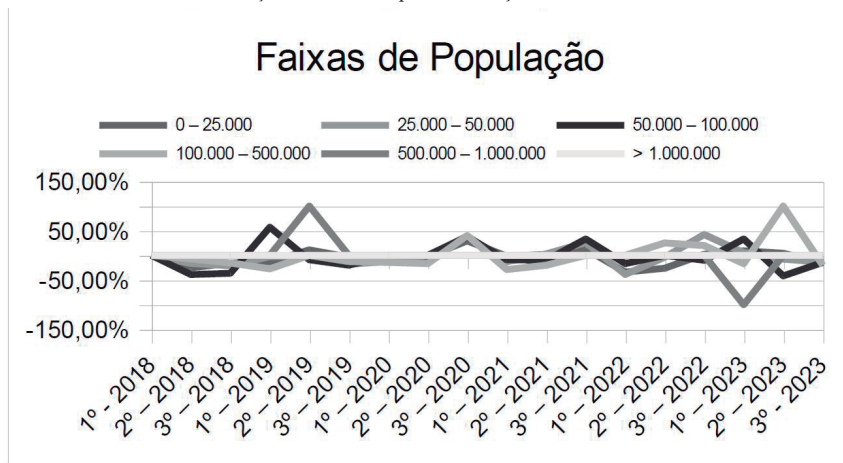
Visto que o Brasil tem 5.565 municípios, que em sua maioria são pequenos e com poucos milhares de habitantes, características retratadas na maioria dos municípios da Bahia, outro ponto da pesquisa comparou o cumprimento do limite máximo com gastos de pessoal da LRF, com o número de habitantes dos municípios baianos. Isto posto, na Tabela 2 e no Gráfico 2, é demonstrada a evolução do número de entes municipais que reduziram o gasto total com despesa de pessoal para abaixo do índice máximo, fazendo-se a correlação com o número de habitantes dos municípios (estratificado em grupos), conforme dados do IBGE 2023.

Tabela 2 – Quantidade de municípios acima do limite máximo da LRF por n.º de habitantes

| N.º HABITANTES      | 1º – | 2º – | 3º – | 1º – | 2º – | 3º – | 1º – | 2º – | 3º – |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|                     | 2018 | 2018 | 2018 | 2019 | 2019 | 2019 | 2020 | 2020 | 2020 |
| 0 – 25.000          | 230  | 172  | 145  | 126  | 140  | 135  | 123  | 119  | 154  |
| 25.000 – 50.000     | 62   | 52   | 41   | 40   | 39   | 32   | 28   | 28   | 39   |
| 50.000 – 100.000    | 18   | 11   | 7    | 11   | 10   | 8    | 8    | 8    | 11   |
| 100.000 – 500.000   | 14   | 13   | 11   | 8    | 8    | 7    | 6    | 5    | 7    |
| 500.000 – 1.000.000 | 0    | 0    | 0    | 0    | 1    | 1    | 1    | 1    | 1    |
| > 1.000.000         | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    |
| N.º HABITANTES      | 1º – | 2º – | 3º – | 1º – | 2º – | 3º – | 1º – | 2º – | 3º – |
|                     | 2021 | 2021 | 2021 | 2022 | 2022 | 2022 | 2023 | 2023 | 2023 |
| 0 – 25.000          | 151  | 154  | 174  | 115  | 85   | 87   | 95   | 99   | 85   |
| 25.000 – 50.000     | 34   | 35   | 44   | 27   | 26   | 37   | 39   | 36   | 31   |
| 50.000 – 100.000    | 10   | 9    | 12   | 10   | 10   | 9    | 12   | 7    | 6    |
| 100.000 – 500.000   | 5    | 4    | 4    | 4    | 5    | 6    | 5    | 10   | 8    |
| 500.000 – 1.000.000 | 1    | 1    | 1    | 1    | 1    | 1    | 0    | 0    | 0    |
| > 1.000.000         | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    |

Fonte: dados da pesquisa (2024).

Gráfico 2 – Evolução % de municípios em relação ao limite máximo da LRF



Fonte: IBGE (2023) e dados da pesquisa (2024).

Nesta análise, destacam-se os 3<sup>os</sup> quadrimestres de 2020 e 2021, nos quais os 4<sup>o</sup> e 3<sup>o</sup> primeiros grupos, respectivamente, em relação aos períodos anteriores, registraram a ocorrência de aumento no número de prefeituras que extrapolaram o limite de 54% da receita corrente líquida em gastos com despesa de pessoal, que podem ser consequência da Pandemia covid-19 ou, no caso do último quadrimestre de 2020, decorrente do pleito eleitoral, quando muitos gestores inflam a folha de pagamento dos municípios, como forma de barganha política, em desrespeito aos princípios da LRF. Todavia, como já relatado, ocorreu redução do número de municípios que ultrapassaram o limite máximo ao longo do lapso temporal estudado. A Tabela 3 apresenta o resumo desta diminuição.

Tabela 3 – Redução % total do número de municípios acima do limite

| TOTAL UF's | POPULAÇÃO           | 1 <sup>o</sup> – 2018 |        | 3 <sup>o</sup> – 2023 |        | REDUÇÃO  |         |
|------------|---------------------|-----------------------|--------|-----------------------|--------|----------|---------|
|            |                     | N.º UF's              | %      | N.º UF's              | %      | N.º UF's | %       |
| 299        | 0 – 25.000          | 230                   | 76,92% | 85                    | 28,43% | 145      | -63,04% |
| 76         | 25.000 – 50.000     | 62                    | 81,58% | 31                    | 40,79% | 31       | -50,00% |
| 24         | 50.000 – 100.000    | 18                    | 75,00% | 6                     | 25,00% | 12       | -66,67% |
| 16         | 100.000 – 500.000   | 14                    | 87,50% | 8                     | 50,00% | 6        | -42,86% |
| 1          | 500.000 – 1.000.000 | 0                     | 0,00%  | 0                     | 0,00%  | 0        | 0,00%   |
| 1          | > 1.000.000         | 0                     | 0,00%  | 0                     | 0,00%  | 0        | 0,00%   |
| 417        | TOTAL               | 324                   | 77,70% | 130                   | 31,18% | 194      | -40,12% |

Fonte: dados da pesquisa (2024).

Desta forma, no período examinado, verificou-se que houve uma redução total de -40,12% (194) do número de municípios que gastavam com despesa de pessoal acima do limite máximo previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, e que a maior variação em percentual foi nos entes com população entre 50.000 e 100.000 habitantes, -66,67%. Todavia, em números absolutos, o maior decréscimo ocorreu nos municípios que têm

menos de 25.000 habitantes, 145 entes. Apesar de não ser observada a correlação entre o número de habitantes dos municípios e o índice de despesa de pessoal nos estudos anteriores observados, identifica-se que a infração aos ditames legais é mais corriqueira nos entes de menor porte.

A LRF atribuiu grande importância à RCL dos Entes Federativos, motivo pelo qual a determinou como parâmetro para limitar o total de despesa com pessoal do Poder ou órgão, de aplicabilidade forçosa e imprescindível para o alcance de equilíbrio fiscal; desta forma, na Tabela 4, é apresentada a variação deste indicador durante o período pesquisado.

Tabela 4 – Distribuição % dos municípios por faixa de variação da RCL

| A % RCL       | 1º –<br>2018 | 2º –<br>2018 | 3º –<br>2018 | 1º –<br>2019 | 2º –<br>2019 | 3º –<br>2019 | 1º –<br>2020 | 2º –<br>2020 | 3º –<br>2020 |
|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| < -10%        | -            | 4,80%        | 1,44%        | 1,20%        | 5,52%        | 2,64%        | 0,24%        | 4,80%        | 1,44%        |
| DE -10% A -5% | -            | 0,00%        | 0,96%        | 0,24%        | 1,92%        | 0,00%        | 0,48%        | 0,72%        | 1,44%        |
| DE -5% A 0%   | -            | 1,20%        | 6,24%        | 4,80%        | 35,73%       | 4,32%        | 4,56%        | 7,91%        | 27,34%       |
| DE 0% A 5%    | -            | 31,41%       | 66,19%       | 85,13%       | 47,24%       | 50,36%       | 76,74%       | 57,31%       | 61,15%       |
| DE 5% A 10%   | -            | 48,20%       | 20,14%       | 7,67%        | 4,08%        | 36,93%       | 17,03%       | 24,70%       | 6,47%        |
| DE 10% A 15%  | -            | 7,43%        | 1,68%        | 0,72%        | 0,00%        | 2,64%        | 0,48%        | 0,96%        | 0,96%        |
| > 15%         | -            | 6,95%        | 3,36%        | 0,24%        | 5,52%        | 3,12%        | 0,48%        | 3,60%        | 1,20%        |
| A % RCL       | 1º –<br>2021 | 2º –<br>2021 | 3º –<br>2021 | 1º –<br>2022 | 2º –<br>2022 | 3º –<br>2022 | 1º –<br>2023 | 2º –<br>2023 | 3º –<br>2023 |
| < -10%        | 0,24%        | 2,64%        | 0,96%        | 0,24%        | 0,72%        | 0,24%        | 0,72%        | 0,48%        | 0,24%        |
| DE -10% A -5% | 0,48%        | 1,20%        | 0,24%        | 0,24%        | 0,00%        | 0,24%        | 0,72%        | 7,19%        | 0,96%        |
| DE -5% A 0%   | 6,47%        | 11,03%       | 2,16%        | 0,72%        | 0,48%        | 4,08%        | 27,10%       | 52,28%       | 4,08%        |
| DE 0% A 5%    | 80,82%       | 59,47%       | 19,42%       | 5,04%        | 2,64%        | 54,20%       | 60,91%       | 32,13%       | 45,80%       |
| DE 5% A 10%   | 9,83%        | 20,38%       | 60,19%       | 51,32%       | 39,57%       | 35,49%       | 9,59%        | 5,52%        | 39,09%       |
| DE 10% A 15%  | 1,44%        | 3,60%        | 14,63%       | 35,73%       | 44,60%       | 4,08%        | 0,24%        | 1,20%        | 8,39%        |
| > 15%         | 0,72%        | 1,68%        | 2,40%        | 6,71%        | 11,99%       | 1,68%        | 0,72%        | 1,20%        | 1,44%        |

Fonte: dados da pesquisa (2024).

Dos dados acima, observa-se que na maioria dos municípios baianos houve aumento da RCL no período, principalmente compreendida nas faixas de variação de 0% a 5% e de 5% a 10%. Contrariando este panorama, nos dois primeiros quadrimestres de 2022, 149 e 186 entes respectivos

apresentaram acréscimo da RCL na faixa de 10% a 15% e nos 3º, 1º e 2º quadrimestres de 2020 e 2023, 114, 113 e 218 prefeituras respectivas, demonstraram frustração da receita corrente líquida de -5% a 0%.

A fim de analisar a influência ou correlação da variação da RCL dos municípios no total de despesa com pessoal destes, a Tabela 5 exhibe a variação deste gasto no período.

Tabela 5 – Distribuição % dos municípios por faixa de variação da despesa de pessoal (DP)

| Δ % DP        | 1º –<br>2018 | 2º –<br>2018 | 3º –<br>2018 | 1º –<br>2019 | 2º –<br>2019 | 3º –<br>2019 | 1º –<br>2020 | 2º –<br>2020 | 3º –<br>2020 |
|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| < -10%        | -            | 6,95%        | 3,84%        | 0,24%        | 3,84%        | 1,68%        | 0,24%        | 2,88%        | 0,72%        |
| DE -10% A -5% | -            | 25,42%       | 15,83%       | 5,76%        | 4,32%        | 6,47%        | 5,04%        | 6,00%        | 1,20%        |
| DE -5% A 0%   | -            | 47,48%       | 47,48%       | 55,40%       | 32,37%       | 46,52%       | 54,68%       | 53,00%       | 23,98%       |
| DE 0% A 5%    | -            | 14,87%       | 27,58%       | 36,21%       | 48,92%       | 38,37%       | 39,09%       | 31,18%       | 53,72%       |
| DE 5% A 10%   | -            | 1,68%        | 3,60%        | 1,44%        | 6,24%        | 4,56%        | 0,72%        | 3,84%        | 17,03%       |
| DE 10% A 15%  | -            | 0,96%        | 1,20%        | 0,24%        | 2,16%        | 0,96%        | 0,00%        | 0,72%        | 2,40%        |
| > 15%         | -            | 2,64%        | 0,48%        | 0,72%        | 2,16%        | 1,44%        | 0,24%        | 2,40%        | 0,96%        |
| Δ % DP        | 1º –<br>2021 | 2º –<br>2021 | 3º –<br>2021 | 1º –<br>2022 | 2º –<br>2022 | 3º –<br>2022 | 1º –<br>2023 | 2º –<br>2023 | 3º –<br>2023 |
| < -10%        | 0,72%        | 1,44%        | 0,96%        | 0,96%        | 1,44%        | 0,48%        | 0,48%        | 0,96%        | 0,72%        |
| DE -10% A -5% | 5,52%        | 5,04%        | 7,19%        | 21,82%       | 8,15%        | 7,19%        | 4,32%        | 6,00%        | 12,23%       |
| DE -5% A 0%   | 54,92%       | 37,65%       | 36,93%       | 63,31%       | 58,27%       | 37,17%       | 33,57%       | 37,65%       | 45,08%       |
| DE 0% A 5%    | 35,49%       | 46,04%       | 40,77%       | 13,19%       | 29,02%       | 47,24%       | 55,64%       | 49,64%       | 37,89%       |
| DE 5% A 10%   | 3,36%        | 7,43%        | 11,27%       | 0,24%        | 2,16%        | 7,43%        | 5,28%        | 5,76%        | 3,36%        |
| DE 10% A 15%  | 0,00%        | 1,44%        | 1,92%        | 0,48%        | 0,72%        | 0,48%        | 0,24%        | 0,00%        | 0,72%        |
| > 15%         | 0,00%        | 0,96%        | 0,96%        | 0,00%        | 0,24%        | 0,00%        | 0,48%        | 0,00%        | 0,00%        |

Fonte: dados da pesquisa (2024).

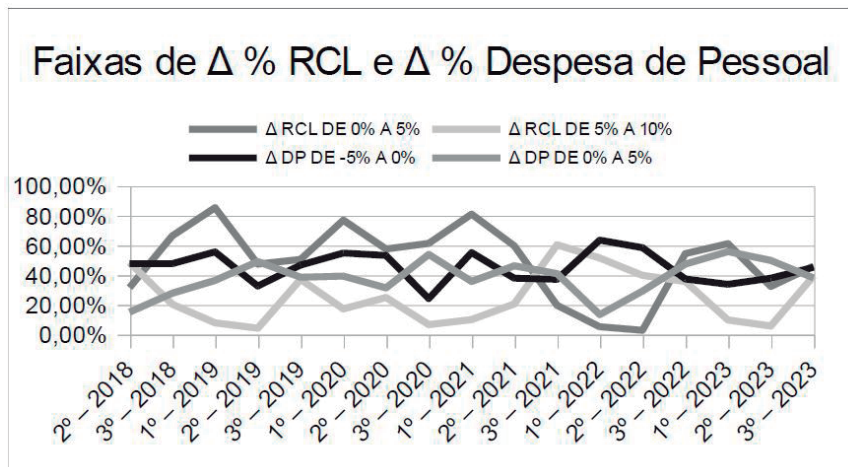
Já o total de despesa com pessoal concentrou uma quantidade maior de municípios na faixa de redução de -5% a 0 e de acréscimo na faixa de 0% a 5%, excetuando-se o 2º quadrimestre de 2018 e o 1º de 2022, que tiveram 106 e 91 municípios, respectivamente, com redução de despesa de pessoal no intervalo de -5% a -10%.

Desta forma, verificam-se indicativos de que a redução do número de municípios que descumprem o limite máximo da LRF, observada

ao longo do período, foi influenciada pelo constante aumento da receita corrente líquida, e não por medidas tomadas pelos gestores voltadas para uma gestão fiscal responsável dos gastos com despesas do funcionalismo. Essa constatação foi possível já que a variação positiva observada na RCL dos municípios, ainda que em percentuais baixos (conforme Tabela 4), ocorreu predominantemente nas faixas compreendidas entre 0% e 10%, enquanto a alteração do total dispendido com despesa de pessoal por município oscilou de maneira prevalente no intervalo de reduções de até -5% e aumentos ao limite de 5% (conforme Tabela 5), isto é, os acréscimos de gastos com despesa de pessoal variaram em percentuais inferiores ou síncronos aos da receita corrente líquida.

Outro dado importante é que a maioria dos municípios apresentou evolução positiva da RCL, em relação ao período imediatamente anterior, à exceção dos quadrimestres 2º/2019 (56,84%), 3º/2020 (69,78%), 1º/2023 (71,46%) e 2º/2023 (40,05%); a porcentagem de prefeituras baianas que demonstraram acréscimo da receita corrente líquida, nos demais períodos, variou de 85,13% a 98,80%. Dos períodos mencionados, a frustração da RCL de 126 municípios (30,22%), no 3º quadrimestre de 2020, aliada às medidas de enfrentamento da covid-19, evidenciou as possíveis causas do crescimento da quantidade de prefeituras, de 161 (38,61%) para 212 (50,84%) (conforme observa-se na Tabela 1), que extrapolaram o limite máximo de despesa com pessoal da LRF, no período que se mantiveram neste patamar até o 3º/2021, em que registrou 235 entes (56,35%), acima do limite permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Todavia, neste último lapso, apenas 14 deles (3,36%) demonstraram redução da receita corrente líquida, segundo demonstração do Gráfico 3 na sequência.

Gráfico 3- % de municípios para faixas de  $\Delta\%$  RCL e  $\Delta\%$  despesa de pessoal



Fonte: dados da pesquisa (2024).

Já o índice de entes que evidenciaram aumento da proporção de despesa com pessoal em relação à RCL, referente ao quadrimestre anterior, concentrou-se entre 13,91%, no 1º de 2022, e 74,11%, no 3º de 2020, com destaque para este último e para o 1º de 2023 (61,64%); adições ocasionadas precipuamente em decorrência das ações de combate à pandemia do covid-19 e de arrefecimento da economia, e como consequência da queda de arrecadação e da diminuição nos repasses do FPM (Fundo de Participação dos Municípios). Desta forma, estes foram os períodos que mensuraram a maior interrupção na perspectiva de redução de entes baianos que descumpram o limite de gasto com pessoal da LRF, no período estudado.

Oliveira, *et al.* (2020), aponta ser evidente a relação entre os gastos com pessoal e a receita corrente líquida, indicando que nos municípios pesquisados onde houve aumento da RCL, os gastos com o funcionalismo da entidade também cresceram. Diante disso, Junqueira e Orair (2023) afirmam que há um alto comprometimento da RCL com as despesas de pessoal, e como mensurado nos demonstrativos acima, a diminuição da despesa com pessoal em relação à receita corrente líquida pode decorrer do aumento da receita e não da

adoção de uma política de pessoal mais austera (Dias, 2009).

A partir de uma outra visão, segundo dados do IBGE 2023, o Estado da Bahia apresenta uma divisão política por mesorregião, num total de sete, conforme demonstrado na Figura 1 abaixo, sendo que o quantitativo de municípios por cada uma destas regiões segue representado no Quadro 3 seguinte. Desta forma, faz-se aqui a demonstração da evolução dos gastos com despesa de pessoal segundo esta distribuição geográfica, apresentando o percentual de municípios acima do limite máximo da LRF dentro de cada região.

A partir do mencionado agrupamento de municípios baianos, apresenta-se, na Tabela 6 e no Gráfico 4, a demonstração da evolução do gasto total com despesa de pessoal dos entes municipais (por mesorregião) que ultrapassaram o índice máximo estabelecido na LRF.

Figura 1 – Divisão Geopolítica da Bahia por Mesorregião



Fonte: Baixar Mapas (2024)

RODRIGUES; HOLANDA FILHO - Equilíbrio fiscal e os gastos com pessoal nos municípios do estado da Bahia:  
uma abordagem do controle externo

Quadro 3 – Mesorregiões baianas e n.º de municípios

| MESORREGIÃO                   | N.º UFs |
|-------------------------------|---------|
| CENTRO NORTE BAIANO           | 80      |
| CENTRO SUL BAIANO             | 118     |
| EXTREMO OESTE BAIANO          | 24      |
| METROPOLITANA DE SALVADOR     | 38      |
| NORDESTE BAIANO               | 60      |
| SUL BAIANO                    | 70      |
| VALE SÃO-FRANCISCANO DA BAHIA | 27      |

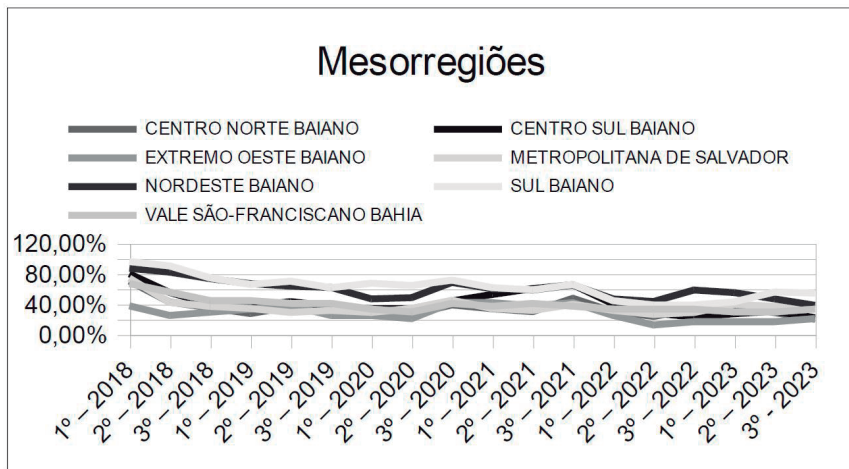
Fonte: IBGE (2023). Elaborado pelos autores (2024).

Tabela 6 – Número % de municípios acima do limite máximo da LRF  
para despesa com pessoal por mesorregião

| MESORREGIÃO                | 1º – 2018 | 2º – 2018 | 3º – 2018 | 1º – 2019 | 2º – 2019 | 3º – 2019 | 1º – 2020 | 2º – 2020 | 3º – 2020 |
|----------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| CENTRO NORTE BAIANO        | 70,00%    | 42,50%    | 35,00%    | 27,50%    | 36,25%    | 37,50%    | 31,25%    | 26,25%    | 38,75%    |
| CENTRO SUL BAIANO          | 79,66%    | 55,08%    | 39,83%    | 37,29%    | 43,22%    | 37,29%    | 33,90%    | 33,90%    | 44,07%    |
| EXTREMO OESTE BAIANO       | 37,50%    | 25,00%    | 29,17%    | 33,33%    | 37,50%    | 25,00%    | 25,00%    | 20,83%    | 41,67%    |
| METROPOLITANA DE SALVADOR  | 73,68%    | 42,11%    | 36,84%    | 34,21%    | 28,95%    | 31,58%    | 28,95%    | 34,21%    | 44,74%    |
| NORDESTE BAIANO            | 86,67%    | 81,67%    | 73,33%    | 66,67%    | 63,33%    | 61,67%    | 46,67%    | 48,33%    | 68,33%    |
| SUL BAIANO                 | 95,71%    | 90,00%    | 74,29%    | 65,71%    | 70,00%    | 61,43%    | 67,14%    | 64,29%    | 71,43%    |
| VALE SÃO-FRANCISCANO BAHIA | 66,67%    | 55,56%    | 44,44%    | 44,44%    | 40,74%    | 40,74%    | 33,33%    | 29,63%    | 40,74%    |
| MESORREGIÃO                | 1º – 2021 | 2º – 2021 | 3º – 2021 | 1º – 2022 | 2º – 2022 | 3º – 2022 | 1º – 2023 | 2º – 2023 | 3º – 2023 |
| CENTRO NORTE BAIANO        | 33,75%    | 30,00%    | 47,50%    | 30,00%    | 23,75%    | 33,75%    | 36,25%    | 28,75%    | 20,00%    |
| CENTRO SUL BAIANO          | 52,54%    | 60,17%    | 65,25%    | 39,83%    | 27,97%    | 22,88%    | 27,12%    | 30,51%    | 22,03%    |
| EXTREMO OESTE BAIANO       | 41,67%    | 37,50%    | 41,67%    | 25,00%    | 12,50%    | 16,67%    | 16,67%    | 16,67%    | 20,83%    |
| METROPOLITANA DE SALVADOR  | 34,21%    | 31,58%    | 39,47%    | 31,58%    | 26,32%    | 28,95%    | 39,47%    | 36,84%    | 34,21%    |
| NORDESTE BAIANO            | 60,00%    | 58,33%    | 65,00%    | 46,67%    | 43,33%    | 58,33%    | 55,00%    | 46,67%    | 38,33%    |
| SUL BAIANO                 | 61,43%    | 58,57%    | 65,71%    | 44,29%    | 38,57%    | 38,57%    | 42,86%    | 55,71%    | 54,29%    |
| VALE SÃO-FRANCISCANO BAHIA | 37,04%    | 40,74%    | 37,04%    | 33,33%    | 33,33%    | 33,33%    | 29,63%    | 29,63%    | 33,33%    |

Fonte: dados da pesquisa (2024).

Gráfico 4 - % de municípios acima do limite máximo da LRF por mesorregião



Fonte: dados da pesquisa (2024).

Como pode-se observar na Tabela 6 combinada com o Gráfico 4, a mesorregião Sul Baiano é a região na qual a maioria de seus municípios se manteve acima do limite máximo imposto pela LRF, por quase todo o período pesquisado, partindo de uma taxa de 95,71% dos entes, no início de 2018, para 54,29%, ao final de 2023, sendo que apenas em quatro quadrimestres, 1º/2022 ao 1º/2023, teve mais de 50% de seus municípios obedecendo o teto para gastos com despesas de pessoal. Seguindo esta perspectiva negativa quanto ao equilíbrio das contas públicas e de desrespeito à LC n.º 101/2000, a mesorregião Nordeste Baiano apresentou índices semelhantes (86,67% - 1º/2018 a 38,33% - 3º/2023).

Na contramão, verifica-se que a mesorregião Extremo Oeste Baiano foi a que apresentou os melhores indicadores, de 37,50% (2018) a 20,83% (2023), uma vez que a maioria de seus municípios sempre esteve abaixo do limite de gastos com despesa de pessoal estabelecido na LRF. Contudo, observa-se que esta região é a que concentra a menor quantidade de municípios, somente 24 (5,75% dos 417 municípios baianos).

Como já exposto no trabalho, observou-se, ao longo da série de pesquisa, uma redução do número de municípios que não cumprem o limite máximo da LRF. A Tabela 7 apresenta o resumo desta diminuição.

Tabela 7 – Redução % total do número de municípios acima do limite por mesorregião

| TOTAL<br>UFs | MESORREGIÃO                      | 1º – 2018 |        | 3º – 2023 |        | REDUÇÃO |         |
|--------------|----------------------------------|-----------|--------|-----------|--------|---------|---------|
|              |                                  | N.º UFs   | %      | N.º UFs   | %      | N.º UFs | %       |
| 80           | CENTRO NORTE BAIANO              | 56        | 70,00% | 16        | 20,00% | 40      | -71,43% |
| 118          | CENTRO SUL BAIANO                | 94        | 79,66% | 26        | 22,03% | 68      | -72,34% |
| 24           | EXTREMO OESTE BAIANO             | 9         | 37,50% | 5         | 20,83% | 4       | -44,44% |
| 38           | METROPOLITANA DE<br>SALVADOR     | 28        | 73,68% | 13        | 34,21% | 15      | -53,57% |
| 60           | NORDESTE BAIANO                  | 52        | 86,67% | 23        | 38,33% | 29      | -55,77% |
| 70           | SUL BAIANO                       | 67        | 95,71% | 38        | 54,29% | 29      | -43,28% |
| 27           | VALE SÃO-FRANCISCANO<br>DA BAHIA | 18        | 66,67% | 9         | 33,33% | 9       | -50,00% |
|              | TOTAL                            | 324       | 77,70% | 130       | 31,18% | 194     | -40,12% |

Fonte: dados da pesquisa (2024).

Isto posto, no intervalo estudado, apresenta uma redução total de -40,12% (194) do número de municípios que gastavam com despesa de pessoal acima do limite máximo previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, e que a maior variação em percentual e em números absolutos foi dos entes da mesorregião Centro Sul Baiano, -72,34% e 68 prefeituras, respectivamente.

Também foi objeto de análise o panorama de reincidência dos municípios em cada um dos limites estabelecidos pela LC n.º 101/2000, no intervalo estudado, conforme resumo apresentado na Tabela 8 a seguir.

Tabela 8 – Reincidência nos limites da LRF

| N.º REINCIDÊNCIAS           | 0  | 1  | 2  | 3  | 4  | 5  | 6  | 7  | 8  | 9  | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 |
|-----------------------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| ACIMA DE 54 %               | 37 | 31 | 27 | 18 | 16 | 28 | 23 | 21 | 26 | 26 | 19 | 21 | 18 | 21 | 13 | 15 | 12 | 12 | 33 |
| PRUDENCIAL (51,3%<br>- 54%) | 98 | 60 | 73 | 69 | 45 | 32 | 12 | 10 | 11 | 3  | 3  | 0  | 1  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  |
| ALERTA (48,6% -<br>51,3%)   | 86 | 75 | 79 | 60 | 44 | 33 | 18 | 12 | 6  | 3  | 0  | 0  | 0  | 1  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0  |

Fonte: dados da pesquisa (2024).

Desta extrai-se que apenas 37 dos municípios baianos não ultrapassaram o limite máximo para despesa com pessoal da LRF, em nenhum dos quadrimestres, e que 33 municípios apresentaram montante de despesa com pessoal além do limite máximo permitido na legislação (em todos os períodos). Pela tabela acima, também é possível identificar que poucos municípios gastaram com despesa de pessoal os percentuais da RCL referentes aos limites de alerta e prudencial por mais nove vezes ou mais, entretanto foi constatada uma tendência de diminuição das prefeituras que descumprem o limite máximo da LRF. Desta forma, observam-se indicativos de que o montante dos gastos foi reconduzido abaixo destes limites legais na maioria dos casos.

Em seguida buscou-se identificar a dinâmica de movimentações dos municípios, de um quadrimestre para o seguinte, nas diferentes faixas estabelecidas pela Lei Complementar n.º 101/2000, relativas aos gastos com despesa de pessoal, representada na Tabela 9 a seguir.

**RODRIGUES; HOLANDA FILHO - Equilíbrio fiscal e os gastos com pessoal nos municípios do estado da Bahia:  
uma abordagem do controle externo**

**Tabela 9 – Movimentação dos municípios nos limites da LRF para despesa de pessoal**

| LIMITES LRF              |              | 1º 2018 | 2º 2018 |     | 3º 2018 |     | 1º 2019 |     | 2º 2019 |     | 3º 2019 |     | 1º 2020 |     | 2º 2020 |     | 3º 2020 |     | 1º 2021 |
|--------------------------|--------------|---------|---------|-----|---------|-----|---------|-----|---------|-----|---------|-----|---------|-----|---------|-----|---------|-----|---------|
| ABAIXO DE 48,6%          | ABAIXO 48,6% | 43      | 30      | 72  | 58      | 103 | 86      | 105 | 62      | 97  | 69      | 98  | 85      | 117 | 85      | 127 | 76      | 84  | 71      |
|                          | ALERTA       |         | 3       |     | 7       |     | 13      |     | 29      |     | 16      |     | 12      |     | 15      |     | 25      |     | 10      |
|                          | PRUDENCIAL   |         | 4       |     | 1       |     | 3       |     | 2       |     | 6       |     | 1       |     | 8       |     | 15      |     | 1       |
|                          | ACIMA 54%    |         | 6       |     | 6       |     | 1       |     | 12      |     | 6       |     | 0       |     | 9       |     | 11      |     | 2       |
| ALERTA (48,6% - 51,3%)   | ABAIXO 48,6% | 21      | 12      | 36  | 20      | 52  | 15      | 52  | 14      | 64  | 16      | 65  | 23      | 69  | 25      | 65  | 4       | 56  | 27      |
|                          | ALERTA       |         | 3       |     | 8       |     | 23      |     | 18      |     | 28      |     | 30      |     | 26      |     | 19      |     | 17      |
|                          | PRUDENCIAL   |         | 1       |     | 5       |     | 11      |     | 19      |     | 14      |     | 8       |     | 11      |     | 20      |     | 5       |
|                          | ACIMA 54%    |         | 5       |     | 3       |     | 3       |     | 1       |     | 6       |     | 4       |     | 7       |     | 22      |     | 7       |
| PRUDENCIAL (51,3% - 54%) | ABAIXO 48,6% | 29      | 12      | 61  | 14      | 58  | 2       | 75  | 11      | 58  | 8       | 71  | 7       | 65  | 9       | 64  | 2       | 65  | 6       |
|                          | ALERTA       |         | 8       |     | 24      |     | 10      |     | 14      |     | 13      |     | 21      |     | 20      |     | 9       |     | 17      |
|                          | PRUDENCIAL   |         | 6       |     | 16      |     | 36      |     | 25      |     | 21      |     | 33      |     | 22      |     | 20      |     | 24      |
|                          | ACIMA 54%    |         | 3       |     | 7       |     | 10      |     | 25      |     | 16      |     | 10      |     | 14      |     | 33      |     | 18      |
| ACIMA DE 54%             | ABAIXO 48,6% | 324     | 18      | 248 | 11      | 204 | 2       | 185 | 10      | 198 | 5       | 183 | 2       | 166 | 8       | 161 | 2       | 212 | 2       |
|                          | ALERTA       |         | 22      |     | 13      |     | 6       |     | 3       |     | 8       |     | 6       |     | 4       |     | 3       |     | 10      |
|                          | PRUDENCIAL   |         | 50      |     | 36      |     | 25      |     | 12      |     | 30      |     | 23      |     | 23      |     | 10      |     | 26      |
|                          | ACIMA 54%    |         | 234     |     | 188     |     | 171     |     | 160     |     | 155     |     | 152     |     | 131     |     | 146     |     | 174     |

| LIMITES LRF              |              | 1º 2021 | 2º 2021 |     | 3º 2021 |     | 1º 2022 |     | 2º 2022 |     | 3º 2022 |     | 1º 2023 |     | 2º 2023 |     | 3º 2023 |     |
|--------------------------|--------------|---------|---------|-----|---------|-----|---------|-----|---------|-----|---------|-----|---------|-----|---------|-----|---------|-----|
| ABAIXO DE 48,6%          | ABAIXO 48,6% | 106     | 71      | 91  | 62      | 81  | 75      | 138 | 119     | 166 | 133     | 154 | 125     | 147 | 122     | 148 | 130     | 166 |
|                          | ALERTA       |         | 23      |     | 15      |     | 4       |     | 13      |     | 25      |     | 21      |     | 20      |     | 16      |     |
|                          | PRUDENCIAL   |         | 6       |     | 8       |     | 1       |     | 4       |     | 7       |     | 6       |     | 5       |     | 2       |     |
|                          | ACIMA 54%    |         | 6       |     | 6       |     | 1       |     | 2       |     | 1       |     | 2       |     | 0       |     | 0       |     |
| ALERTA (48,6% - 51,3%)   | ABAIXO 48,6% | 54      | 12      | 66  | 13      | 48  | 33      | 60  | 32      | 64  | 15      | 71  | 16      | 62  | 18      | 62  | 28      | 67  |
|                          | ALERTA       |         | 24      |     | 18      |     | 11      |     | 18      |     | 23      |     | 24      |     | 21      |     | 17      |     |
|                          | PRUDENCIAL   |         | 13      |     | 15      |     | 2       |     | 7       |     | 16      |     | 21      |     | 16      |     | 12      |     |
|                          | ACIMA 54%    |         | 5       |     | 20      |     | 2       |     | 3       |     | 10      |     | 10      |     | 7       |     | 5       |     |
| PRUDENCIAL (51,3% - 54%) | ABAIXO 48,6% | 56      | 2       | 57  | 5       | 53  | 20      | 62  | 11      | 60  | 4       | 52  | 4       | 57  | 6       | 55  | 6       | 54  |
|                          | ALERTA       |         | 11      |     | 10      |     | 18      |     | 22      |     | 15      |     | 12      |     | 17      |     | 20      |     |
|                          | PRUDENCIAL   |         | 20      |     | 13      |     | 12      |     | 23      |     | 17      |     | 16      |     | 12      |     | 16      |     |
|                          | ACIMA 54%    |         | 23      |     | 29      |     | 3       |     | 6       |     | 24      |     | 20      |     | 22      |     | 13      |     |
| ACIMA DE 54%             | ABAIXO 48,6% | 201     | 6       | 203 | 1       | 235 | 10      | 157 | 4       | 127 | 2       | 140 | 2       | 151 | 2       | 152 | 2       | 130 |
|                          | ALERTA       |         | 8       |     | 5       |     | 27      |     | 11      |     | 8       |     | 5       |     | 4       |     | 14      |     |
|                          | PRUDENCIAL   |         | 18      |     | 17      |     | 47      |     | 26      |     | 12      |     | 14      |     | 22      |     | 24      |     |
|                          | ACIMA 54%    |         | 169     |     | 180     |     | 151     |     | 116     |     | 105     |     | 119     |     | 123     |     | 112     |     |

Fonte: dados da pesquisa (2024).

Da observação da demonstração acima, verificou-se que os municípios que inicialmente se encontravam na faixa de total de gasto com pessoal abaixo do limite de alerta apresentaram uma tendência de se manter no mesmo patamar, com percentual de permanência entre 59,05% e 92,59% dos entes (percentual médio de 77,28%), de modo que as principais movimentações foram para o limite subsequente (de alerta), com média de 13,87%, exceto no 2º quadrimestre de 2018, em que 13,95% das municipalidades superaram o limite máximo da LRF.

Os municípios que, no início da série, enquadravam-se dentro dos parâmetros do limite de alerta, demonstraram maior perspectiva entre permanecerem na mesma faixa (até 90%) e migrarem para a classe abaixo desta, visto que apresentaram taxas médias de movimentação muito próximas, de 32,83% e 35,51%, respectivamente; já para os limites acima estabelecidos pela LRF, as porcentagens médias foram de 19,33% (prudencial) e 12,33% (acima de 54% da RCL). Porém, destaca-se o 3º quadrimestre de 2020, época da pandemia, no qual a transposição do limite de alerta concentrou-se para o prudencial e acima do teto da LRF, 30,77% e 33,85% das prefeituras, respectivamente.

Já os municípios baianos que se classificavam no limite prudencial da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando do período inicial do estudo, apresentaram taxa média de manutenção no mesmo limite de 32,62%, contudo deslocaram-se de maneira muito parelha para o limite de alerta, com média de 26,28%, e acima do permissivo da Lei de Responsabilidade Fiscal de 27,23%. Ademais, em relação a este último, verificou-se, nos 3ºs quadrimestres de 2020 e 2021, que ocorreram as maiores mudanças em direção ao descumprimento do limite legal máximo, 51,56% e 50,88%, respectivamente, dos municípios que estavam no limite prudencial ascenderam acima do teto.

Oliveira *et al.* (2020) e Soares (2013) apontam que parte dos entes que constituíram as amostras de suas pesquisas, em determinado momento, ultrapassaram o limite de gasto com pessoal imposto pela LRF, e segundo Oliveira *et al.* (2020), embora alguns não tenham demonstrado

preocupação para reconduzir ao índice de pessoal permitido, evidencia-se que outros adotaram medidas para corrigir a situação nos períodos seguintes, conseguindo se adequarem ao disposto na lei. Assim, segundo os resultados extraídos nesta pesquisa, nota-se a ocorrência de fenômeno semelhante, o que corrobora o entendimento de que a Lei de Responsabilidade Fiscal é um instrumento fundamental para o controle dos gastos com pessoal (Goulart, 2012).

Os municípios baianos que se encontravam acima do limite máximo da LRF demonstraram tendência de prosseguimento na mesma classe, com média de 80,30%, isto é, com pouca movimentação para as outras faixas, de forma que a segunda mudança mais perceptível foi para o limite prudencial, com baixo percentual médio de 12,50%. Desta forma, observa-se que a redução do número de municípios baianos que descumprem o limite máximo da Lei de Responsabilidade Fiscal para os gastos com despesa de pessoal, apresentada neste trabalho, ocorreu de forma gradativa.

## 6 CONCLUSÕES

Apesar de a Lei Complementar n.º 101/2000, que normatizou uma nova política de gestão das finanças públicas no Brasil, voltada para a responsabilidade, planejamento, controle, transparência, a fim de assegurar o equilíbrio fiscal das contas públicas dos entes federados, vigorar há mais de duas décadas, observa-se que muitos entes ainda não se adequaram às suas disposições. Ademais, com a publicação da Lei Complementar n.º 178/2021, conforme seu art. 15, foi concedido ao poder e órgão que estiver acima de seu respectivo limite estabelecido na LRF um prazo maior para adequação, até 2032.

Especificamente, quanto ao gasto total com despesa de pessoal, a LRF traz vedações e punições rígidas para os entes que desobedecem às suas disposições sobre o tema. E por entender que gastos excessivos com pessoal têm forte potencial de causar desequilíbrio fiscal, a LRF impôs li-

mites para os dispêndios com o funcionalismo da Administração Pública.

Isto posto, esta pesquisa analisou se os municípios baianos cumpriram o limite de despesa com pessoal estabelecido na LRF, de 2018 a 2023. Ademais, centrou-se numa revisão de literatura que reuniu estudos anteriores, com teorias subjacentes que comprovam os resultados observados.

Da análise e interpretação dos dados coletados e resultados obtidos, identificou-se, no período estudado, que muitos municípios baianos não cumprem os limites estabelecidos pela LRF, onerando acima do percentual permitido da RCL das prefeituras, capaz de ocasionar desequilíbrio fiscal nos entes. No entanto, verificou-se, ao longo da série histórica pesquisada, a tendência de diminuição do número de municípios que não atendem aos ditames da norma, de 77,70% no início de 2018 para 39,81% ao fim de 2023.

Com relação às movimentações dos municípios nos diferentes limites estabelecidos pela LRF, não foi possível identificar as medidas adotadas pelos gestores para recondução ao índice permitido, quando ocorrido, já que não há controle instituído pelo Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia para este acompanhamento/monitoramento. Todavia, é necessário atentar-se para a rigidez dos limites estabelecidos na LRF, dado que somente o cumprimento destes, por si, não atesta a existência de equilíbrio fiscal das contas do poder ou órgão, tampouco eficiência na alocação de recursos públicos.

Logo, recomenda-se que sejam instituídos controles capazes de verificar e acompanhar a execução das medidas impostas aos gestores pela Lei de Responsabilidade Fiscal, além de punições mais rígidas, a fim de proporcionar uma gestão mais eficiente dos recursos públicos, já que a oneração do orçamento com despesa de pessoal reduz a capacidade do ente custear investimentos necessários ao bem-estar da sociedade.

Como limitação, tem-se que as informações obtidas são de caráter declaratório, de responsabilidade dos municípios, contidas nos relatórios de prestações de contas que alimentam os sistemas utilizados pelo TCM-BA, SIGA e e-TCM, e, portanto, foram admitidas como verdadeiras.

Neste contexto de busca por eficiência na utilização de recursos públicos, combinado com a necessidade de obediência às normas que regem a matéria, sugere-se, como estudos futuros, identificar se as medidas impostas pela LRF são adotadas pelos gestores, quando os municípios ultrapassam os limites de despesa com pessoal.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C. M. V. de *et al.* Gasto público: uma análise das despesas com pessoal nos municípios paraibanos. *In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS*, 24., 2017, Florianópolis: [s. n.], 2017.

ALONSO, J. M.; CLIFTON, J., DÍAZ-FUENTES, **D.** **The impact of new public management on efficiency: an analysis of Madrid's hospitals.** *Health Policy*, v. 119(3), 333-334, 2015.

ALSHARARI, N.; YOUSSEF, M. **Management accounting change and the implementation of GFMIS: a Jordanian case study.** *Asian Review of Accounting*, v. 25(2), 242-261, 2017.

BAIXAR MAPAS. Disponível em: <https://www.baixarmapas.com.br/mapa-da-bahia-mesorregioes/>. Acesso em: 16 out. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 16 out. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 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). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp82.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp82.htm). Acesso em: 16 out., 2024.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 96**, de 31 de maio de 1999. Disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do art. 169 da Constituição. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp96.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp96.htm). Acesso em: 16 out. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 16 out. 2024.

DIAS, F. Á. C. **O Controle institucional das despesas com pessoal**. Textos para Discussão 54 – Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal, Brasília, 2009.

FAÉ, C.; ZORZAL, L. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e a despesa com pessoal no Governo Federal**. In: XVI CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 2009, Fortaleza: [s. n.], 2009.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GOULART, O. S. **Lei de Responsabilidade Fiscal: um enfoque sobre o controle de despesas com pessoal nos poderes executivo e legislativo em municípios da região central do RS**. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/handle/1/2008>. Acesso em: 17 out. 2024.

JUNQUEIRA, G.; ORAIR, R. Despesas com pessoal ativo na federação brasileira entre 2002 e 2020. In: LOPEZ, F. G.; JUNIOR, J. C. C. **Trajetórias da burocracia da Nova República: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020)**. 1. ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), cap 7, p. 241-262, 2023.

LIMA, C. A. M. C.; BOENTE, D. R.; STEFANELLI, N. O. **Determinantes do cumprimento das despesas com pessoal e do resultado primário nos estados brasileiros**: uma análise de 2017 a 2022. *Revista de Administração Pública*, v. 58, n. 3, e2023-0321, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220230321>. Acesso em: 17 mar. 2024.

MENDES, S. **Administração Financeira e Orçamentária**. 6. ed. revista e atualizada. São Paulo: Editora Forense, 2016.

OLIVEIRA, M. C. S.; MORAIS, H. A. R.; SOUZA, Á. R. V. **Despesa com pessoal e Lei de Responsabilidade Fiscal**: uma análise nos municípios do sudeste paraense. *Revista de Administração de Roraima*, v. 10, 2020. CADECON – Universidade Federal de Roraima, Boa Vista-RR. Disponível em: <https://revista.ufr.br/adminrr/article/view/5341/pdf>. Acesso em: 17 out. 2024.

SANTOS, V. **Análise das despesas de pessoal nos municípios de Santa Catarina à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF**. 2012. 256 págs. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis-SC, 2012.

SILVA, L. M. **Contabilidade governamental**: um enfoque administrativo na nova contabilidade pública. 9. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

SPEKLÉ, R. F.; VERBEETEN, F. H. The use of performance measurement systems in the public sector: effects on performance. *Management Accounting Research*, v. 25(2), 131-146, 2014.

TORRES, R. L. A metamorfose dos direitos sociais em mínimo existencial. *In*: SARLET, I. W. **Direitos Fundamentais Sociais**: estudos de direito constitucional, internacional e comparado. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.