



Universidade de Brasília (UnB)

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

(FACE)

Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)

Curso de Especialização em Contabilidade e Finanças Públicas Municipais

Elen Maiara dos Santos Reis Ramos

O comportamento das despesas com pessoal dos municípios fluminenses frente à receita corrente líquida e o limite de gastos estabelecidos pela LRF: uma análise entre os anos de 2019 a 2023

Brasília - DF

2024

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Lucio Remuzat Rennó Junior
Decano de Pós-Graduação

Professor Doutor Diêgo Madureira de Oliveira
Decano de Ensino de Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas

Professor Doutor Sérgio Ricardo Miranda Nazaré
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias

Professor Doutor Abimael de Jesus Barros Costa
Coordenador do Curso de Especialização em Contabilidade e Finanças Públicas Municipais

Elen Maiara dos Santos Reis Ramos

O comportamento das despesas com pessoal dos municípios fluminenses frente à receita corrente líquida e o limite de gastos estabelecidos pela LRF: uma análise entre os anos de 2019 a 2023

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Contabilidade e Finanças Públicas Municipais.

Orientador: Prof. Dra. Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva

Brasília - DF

2024

RR175c

Ramos, Elen Maiara dos Santos Reis

O comportamento das despesas com pessoal dos municípios fluminenses frente à receita corrente líquida e o limite de gastos estabelecidos pela LRF: uma análise entre os anos de 2019 a 2023 / Elen Maiara dos Santos Reis Ramos; orientador Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva. -- Brasília, 2024.

37 p.

Monografia (Especialização - Contabilidade e Finanças Públicas Municipais) -- Universidade de Brasília, 2024.

1. despesas com pessoal. 2. municípios. 3. lei de responsabilidade fiscal. 4. limite de gastos. I. Saraiva, Mayla Cristina Costa Maroni, orient. II. Título.

Elen Maiara dos Santos Reis Ramos

O comportamento das despesas com pessoal dos municípios fluminenses frente à receita corrente líquida e o limite de gastos estabelecidos pela LRF: uma análise entre os anos de 2019 a 2023

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Contabilidade e Finanças Públicas Municipais.

Data de aprovação: 14/06/2024

Documento assinado digitalmente
 MAYLA CRISTINA COSTA MARONI SARAIVA
Data: 18/06/2024 17:10:25-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Prof. Dra. Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva
Orientadora

Documento assinado digitalmente
 BEATRIZ FATIMA MORGAN
Data: 18/06/2024 09:55:01-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Prof. Dra. Beatriz Fátima Morgan
Professora - Examinadora

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus pelo sustento, pela oportunidade e capacidade que sempre me concede, mesmo diante de minhas limitações.

Ao meu esposo Gírlan Ramos por todo incentivo que sempre me dá e principalmente por sempre me apoiar e estar ao meu lado em todos os momentos.

A minha orientadora, professora Dra. Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva, pela confiança, orientação, contribuições e pelo conhecimento compartilhado.

Registro também minha gratidão à professora Dra. Beatriz Morgan, integrante da banca de avaliação, pela disponibilidade e contribuições.

Agradeço aos membros do corpo docente do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da UNB que lecionaram no curso de Especialização em Contabilidade e Finanças Públicas Municipais e aos colegas de turma pelo aprendizado compartilhado e companheirismo.

Agradeço a minha mãe, meu irmão, minha avó, meus sogros e demais familiares e amigos que sempre torcem por mim.

Às minhas colegas de trabalho Rayane Rangel e Iana Bellot, da Diretoria de Desenvolvimento Institucional da SEPLAG de Niterói pela torcida e incentivo.

Enfim, a todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para a concretização de mais uma conquista profissional.

*“Porque eu, O Senhor teu Deus, te tomo
pela tua mão direita; e te digo: Não temas,
eu te ajudo”.*
Isaías 41:13

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo analisar o comportamento das despesas com pessoal do Poder Executivo nos municípios fluminenses no período de 2019 a 2023, bem como o impacto de tais despesas frente à receita corrente líquida (RCL) e os limites de gastos estabelecidos pela LRF. Para isso, foram analisados dados dos 92 municípios fluminenses. Como metodologia utilizou-se a pesquisa descritiva com abordagem quantitativa. Para tratamento dos dados foram utilizadas técnicas de correlação e regressão linear múltipla, com modelo econométrico de dados em painel, através do *software* stata versão 16.1, bem como planilhas eletrônicas para tabulação dos dados. Os resultados apontam haver relação significativa entre as variáveis RCL e despesas com pessoal. Já com relação ao limite de gastos de despesas com pessoal, o coeficiente de correlação se mostrou negativo em relação à RCL e em relação à despesa com pessoal. A correlação entre despesas com pessoal e número de servidores locados nas prefeituras também é positiva, porém é mais forte do que a correlação entre RCL e os servidores. A partir dos dados da análise de regressão constatou-se que a RCL impacta negativamente no limite de gastos com pessoal, porém a despesa com pessoal impacta positivamente. Além disso, verificou-se que 47 municípios ultrapassaram o limite prudencial de despesas com pessoal em algum dos anos analisados. Com os resultados obtidos, pode-se dizer que o limite percentual estabelecido pela LRF para gastos de despesa com pessoal não têm sido suficiente para reduzir esse tipo de despesa em alguns municípios fluminenses.

Palavras-chave: municípios; despesas com pessoal; lei de responsabilidade fiscal; limite de gastos.

ABSTRACT

The present study aims to analyze the behavior of expenses with Executive Branch personnel in the municipalities of Rio de Janeiro in the period from 2019 to 2023, as well as the impact of such expenses in relation to net current revenue and the spending limits established by the LRF. For this, data from 92 municipalities in Rio de Janeiro were analyzed and descriptive research with a quantitative approach was used as a methodology. To process the data, correlation and multiple linear regression techniques were used, with an econometric panel data model, using Stata software version 16.1, as well as electronic spreadsheets for data tabulation. The results indicate that there is a significant relationship between the RCL variables and personnel expenses. Regarding the spending limit on personnel expenses, the correlation coefficient was negative in relation to the RCL and in relation to personnel expenses. The correlation between personnel expenses and the number of employees located in city halls is also positive, but it is stronger than the correlation between RCL and the same number of employees. From the regression analysis data, it was found that RCL has a negative impact on the personnel spending limit, but personnel expenses have a positive impact. 47 municipalities exceeded the prudential limit for personnel expenses in one of the years analyzed. With the results obtained, it can be said that the percentage limit established by the LRF for personnel expenses has not been sufficient to reduce this type of expense in some municipalities in Rio de Janeiro.

Palavras-chave: counties; Personnel expenses; fiscal responsibility law; spending limit.

.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Limites de Gatos com Pessoal no Poder Executivo Municipal.....	18
Tabela 2 - Mesorregiões com o respectivo nº de municípios e sua população.....	22
Tabela 3 - Análise de correlação entre as variáveis.....	24
Tabela 4 - Estatística descritiva das variáveis do estudo.....	27
Tabela 5 - Análise de regressão linear de dados em painel	28
Tabela 6 - Quantitativo de municípios acima do limite prudencial.....	30

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Evolução da RCL e dos gastos de despesas com pessoal nos municípios fluminenses.....	23
Figura 2 - Gráfico da correlação entre RCL e despesas com pessoal nos municípios fluminenses.....	24
Figura 3 - Histograma dos limites de gastos de despesas com pessoal nos municípios fluminenses.....	29
Figura 4 - Valor médio da RCL, das despesas com pessoal e do limite de gastos com despesa com pessoal nas regiões fluminense.....	31

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	REFERENCIAL TEÓRICO	15
2.1	Um Breve Contexto Histórico sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil	15
2.2	As Despesas com Pessoal na Esfera Municipal	16
2.3	Estudos Anteriores	18
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	21
4	RESULTADOS E ANÁLISES	23
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	32
	REFERÊNCIAS	35

1 INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um marco significativo nas relações político-administrativas do Brasil, transformando os municípios em entes federados autônomos e concedendo-lhes maior autonomia para a execução de políticas públicas, conforme observado por Santolin et al. (2009). Esse evento histórico redefiniu as responsabilidades dos governos municipais, tornando-os mais próximos da população e encarregando-os de uma gama mais ampla de atribuições.

Como resultado, os municípios passaram a enfrentar uma demanda crescente por recursos financeiros e humanos para cumprir suas novas obrigações. Essa necessidade foi evidenciada em diversos estudos, como o realizado por Marques e Lima (2015), que destacam os desafios enfrentados pelos municípios na implementação eficaz de políticas públicas. Portanto, a partir da promulgação da Constituição de 1988, observou-se uma crescente pressão sobre os recursos municipais, tanto em termos financeiros quanto de capacidade humana, evidenciando a importância crucial da gestão eficiente desses insumos para o sucesso das administrações locais.

Conforme apontado por Nazareth & Silva (2013), a heterogeneidade geográfica, econômica e social presente nos entes e regiões do país aliada as desigualdades de bases tributárias impactavam as ações de governo. Os municípios, principalmente os de pequeno porte, não possuíam fonte de recursos financeiros suficientes para custear a execução de suas novas atribuições e passaram a depender do repasse de transferências das arrecadações da União e dos Estados para sua subsistência (Santolin et al., 2009).

Considerando que os recursos humanos, ou seja, as pessoas, são indispensáveis para a execução dos serviços públicos, houve a necessidade de contratação de mais servidores e, conseqüentemente, as despesas com pessoal e encargos sociais acabaram se tornando um gasto significativo para os cofres públicos (Avelino, 2019). Sendo assim, conforme mencionado por Duarte (2016), o aumento dos gastos com despesa de pessoal pode ser considerado um reflexo da municipalização dos serviços.

Ao longo dos anos, crises econômicas aliadas à ineficiência na gestão das receitas públicas frente às despesas, fez com que não somente os municípios, mas outros entes públicos brasileiros se endividassem cada vez mais. Assim, com o propósito de estabelecer o conceito de responsabilidade fiscal, disciplinar os gastos públicos e impor limites ao endividamento para conter fontes de gastos significativas como as despesas com pessoal e a dívida pública dos entes, a União sancionou em 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade

Fiscal – LRF.

A LRF impõe limites gerais e específicos no que se refere ao comprometimento da Receita Corrente Líquida - RCL com os gastos com pessoal, estabelecendo assim limites percentuais visando o equilíbrio das contas dos entes públicos.

Por sua vez, De Souza Ribeiro et. al. (2022), relatam que em 2016 o Estado do Rio de Janeiro foi o primeiro Estado do país a decretar situação de calamidade financeira, motivada pelo desequilíbrio das contas públicas. De acordo com uma nota técnica do Ministério da Fazenda (2016), tomando como base os dados disponíveis no Programa de Ajuste Fiscal dos Estados, o Estado registrou crescimento acumulado de 146,62% e crescimento médio anual de 16,24% em suas despesas com pessoal e encargos sociais no período compreendido entre 2009 e 2015.

Diante de tal contextualização, torna-se relevante analisar também o comportamento dos municípios fluminenses em relação às despesas com pessoal devido ao impacto que este dispêndio expressa no orçamento dos Estados e das prefeituras, bem como e por ser uma das despesas que mais despertam o interesse de controle por parte da população.

Sendo assim, a questão que norteia esta pesquisa é: Qual o comportamento das despesas com pessoal do Poder Executivo dos municípios fluminenses frente aos limites estabelecidos pela LRF no período de 2019 a 2023?

O objetivo desta pesquisa é analisar o comportamento das despesas com pessoal do Poder Executivo nos municípios fluminenses no período de 2019 a 2023, bem como o impacto de tais despesas frente à receita corrente líquida e os limites de gastos estabelecidos pela LRF. Para tanto, serão verificadas as variáveis que podem trazer evidências de correlações existentes.

Serão analisados os dados dos 92 municípios fluminenses, representando todas as seis mesoregiões do Estado. A pesquisa se justifica na prática à medida que as despesas com pessoal e encargos sociais são despesas obrigatórias de caráter continuado que tendem a gerar um impacto orçamentário de longo prazo e, por este motivo, necessitam de controle contínuo, pois representam uma das principais fontes de endividamento público dos municípios (Precinotto et al. 2022).

Apesar de já existirem pesquisas sobre esta temática com foco no Estado e nos municípios do Rio de Janeiro, este estudo tem o propósito de demonstrar o cenário mais atual dos gastos com pessoal nos municípios fluminenses. A intenção é propor comparativos e também identificar correlações e possíveis determinantes que afetam, positivamente ou negativamente, os limites percentuais da despesa com pessoal nestes municípios.

Além desta introdução, este estudo está dividido em mais quatro seções. Na segunda seção está a revisão de literatura sobre LRF, despesas com pessoal na esfera municipal e estudos anteriores; na terceira seção a metodologia do estudo; na quarta seção a análise dos resultados obtidos; e, por fim, na quinta seção as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Um Breve Contexto Histórico sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil

Na década de 1980, muitos países passaram a enfrentar dificuldades financeiras devido a diversos fatores tais como o crescimento da taxa de desemprego, aumento da inflação, queda na arrecadação e déficits orçamentários, ou seja, quando os gastos superam as receitas arrecadadas (Avelino, 2019). Estes e outros fatores afetavam as contas públicas, o que culminou no agravamento da crise fiscal.

Em busca de quitar suas despesas, os gestores públicos acabavam recorrendo a financiamentos via endividamento público, o que, conseqüentemente, acabou gerando o aumento da dívida pública dos países (Reinhart & Rogoff, 2010). Diante de tal cenário, surgiu a necessidade de implementar políticas que visassem o equilíbrio fiscal e foi a partir da década de 1990 que diversos países começaram a aprovar legislações que prezavam pela responsabilidade fiscal (Alesina & Perotti 1996; VonHagen & Harden, 1994).

Conforme Cruz (2015), responsabilidade fiscal é um termo que remete a prudência e limitação de gastos por parte dos governos, bem como as medidas e os processos utilizados para gerenciar a dívida pública. Para Lima (2008), a experiência precursora sobre regras fiscais foi o *Tratado de Maastricht*, em 1991, responsável pela criação da União Monetária Européia, que estabeleceu limites de endividamento e tetos para o déficit público. Não menos relevante, o autor também cita a experiência dos Estados Unidos, com a *Budget Enforcement Act*, aprovada em 1990, que passou a controlar os limites anuais de gastos e de restrição de novas despesas obrigatórias, sem respectivas fontes de financiamento, e também a experiência neozelandesa com a *Fiscal Responsibility Act*, em 1994, que se concentra na transparência das contas públicas (Lima, 2008).

Além de acompanhar as experiências dos modelos citados, segundo Coelho et al. (2021) o Brasil sofria pressão de organismos internacionais como Fundo Monetário Internacional - FMI e o Banco Internacional de Desenvolvimento – BIRD. Isso fez com que o país elaborasse um projeto de Lei e, posteriormente, sancionasse em 04 de maio de 2000, a

Lei Complementar nº 101, chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) representa um marco crucial na busca pela solvência das contas públicas brasileiras, abrangendo os três Poderes, nas três esferas de governo. Seu surgimento foi precedido pelo artigo 163 da Constituição Federal de 1988, que previa a necessidade de uma Lei Complementar para regular os princípios das finanças públicas no país.

Assim, a LRF foi concebida com o objetivo de estabelecer um conjunto abrangente de normas fiscais, visando promover a responsabilidade na gestão fiscal e aprimorar a administração das contas públicas, além de exercer um controle mais eficaz sobre a dívida pública brasileira. A LRF estabelece princípios e diretrizes para o controle dos gastos públicos e, para tanto, fixa limites para despesas com pessoal, para dívida pública e determina a criação de metas com o propósito de controlar receitas e despesas, dentre outras finalidades.

Com isso, a implementação da LRF representa a necessidade de mudança estrutural no regime fiscal e na cultura organizacional dos entes públicos no Brasil.

2.2 As Despesas com Pessoal na Esfera Municipal

As despesas com pessoal representam uma parcela significativa do orçamento dos entes públicos e são alvo constante de controle social. Não é raro ver a imprensa local e nacional noticiando casos de irregularidades como ineficiência do serviço público por ausência de servidores em seus postos de trabalho no horário devido, mesmo recebendo salário para tal função, denúncias sobre os chamados “funcionários fantasmas”, nepotismo e as famosas “rachadinhas” são noticiadas cada vez mais.

Segundo Duarte (2016), desde 2000, os gastos anuais com servidores municipais subiram 210,5%. Além disso, o controle social através de ferramentas como os portais de transparência, viabilizou não só a prestação de contas como o interesse da população em saber para onde parte de seus impostos são direcionados.

No contexto de responsabilidade fiscal, as despesas com pessoal são tão relevantes que acabaram merecendo uma seção específica na LRF. Conforme previsto no art. 18 da referida Lei:

“... entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência”

(BRASIL, 2000).

Porém, é importante salientar que a preocupação com a limitação das despesas com pessoal no Brasil não foi normatizada apenas com a promulgação da LRF. O §4º do artigo 66 da Constituição Federal de 1967 já mencionava que “a despesa de pessoal da União, Estados ou Municípios não poderá exceder cinquenta por cento das respectivas receitas correntes”(BRASIL, 1967).

Observa-se também que a Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995, conhecida como Lei Camata I, já trazia dispositivos quanto à disciplina dos limites de despesas com pessoal no setor público. Posteriormente, a Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999, que ficou conhecida como de Lei Camata II, revogou a Lei Camata I e trouxe novos dispositivos sobre limites percentuais de despesa com pessoal. A Lei Camata II foi revogada em 04 de maio de 2000 pela LRF, que alterou a metodologia e os percentuais de limite de despesa com pessoal nas três esferas (Cruz & Netto, 2002; Goulart, 2011; Azevedo, 2019).

A fixação de limites quantitativos representa quanto os entes públicos estão autorizados a gastar com despesas totais de pessoal, assim como prevê as consequências de tais gastos em seu orçamento. A imposição de limites tem como propósito o equilíbrio orçamentário do ente, evitando que estes sejam impedidos de investir em outros programas, projetos e atividades essenciais para a população (Cruz & Netto, 2002).

No âmbito municipal, a LRF prevê que os gastos com pessoal não podem exceder o percentual global de 60% da receita corrente líquida, e que deste montante, 6% do percentual global é atribuído ao Poder Legislativo e 54% do percentual global atribuído ao Poder Executivo (BRASIL, 2000). A despesa total com pessoal deve ser apurada através da soma da despesa realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho, conforme disposto no §2º do artigo 18 da LRF.

O cumprimento de tais limites percentuais deve ser demonstrado por meio do Relatório de Gestão Fiscal - RGF, que constitui um dos instrumentos de transparência da gestão fiscal criados pela LRF. O RGF deve ser emitido a cada quadrimestre pelos titulares dos Poderes e dos órgãos referidos no art. 20 da LRF.

De acordo com a LRF, caso a despesa total com pessoal exceda 95% (noventa e cinco por cento) do limite de 54%, ou seja, 51,30% da RCL, o Poder Executivo Municipal sofrerá algumas vedações estabelecidas na lei. Além disso, ao ultrapassar os limites definidos, o

gestor municipal deverá adotar medidas para reduzir a despesa com pessoal do ente e o percentual excedente deverá ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos 1/3 (um terço) no primeiro deles (BRASIL, 2000).

Tabela 1 - Limites de Gatos com Pessoal no Poder Executivo Municipal

Limite		
Máximo	Prudencial	Alerta
54%	51,30%	48,60%

Fonte: Elaborada pela autora a partir da LRF.

Dentre algumas práticas de gerenciamento de gasto com pessoal citadas por Gonçalves e Teixeira (2019) e permitidas pela LRF, estão à extinção de cargos e funções, a redução dos contratos de terceirização, a vedação de concessão de vantagens, aumentos e reajuste, salvo o reajuste geral anual assegurado pela Constituição Federal; vedação de contratação de horas extras, de contratações de pessoal a qualquer título, e criação de cargo e emprego (BRASIL, 2000).

Também é importante destacar que o inciso I do artigo 21 da LRF determina que seja nulo de pleno direito ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder Executivo Municipal (BRASIL, 2000).

Caso o Poder Executivo Municipal não alcance a redução no prazo estabelecido e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá: I) receber transferências voluntárias; II) obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; e, III) contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal (BRASIL, 2000).

Todos estes mecanismos que dizem respeito ao controle das despesas totais com pessoal estão presentes na LRF visando assegurar não só o equilíbrio das contas públicas, mas monitorar o endividamento e estimular a transparência e o planejamento do ente.

2.3 Estudos Anteriores

Nos últimos anos, vários autores tem se dedicado a desenvolver estudos e análises no intuito de aferir o cumprimento dos limites estabelecidos pela LRF, bem como a relação entre responsabilidade fiscal e o comprometimento da receita corrente líquida com as despesas com

pessoal em diferentes entes e órgãos públicos no Brasil.

Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006) avaliaram o impacto da LRF nas finanças públicas municipais, focando nos limites de gastos com pessoal e endividamento. Foram analisados dados das Finanças Públicas do Brasil, comparando os períodos antes e depois da LRF (1998-2000 e 2001-2004) através de uma matriz de transição de Markov. Os autores concluíram que houve uma convergência dos gastos com pessoal, com municípios aumentando ou reduzindo seus gastos para se alinharem aos limites estabelecidos pela lei e sugeriu que a LRF pode ter induzido um “erro de calibragem”, com limites distantes da realidade dos municípios e potencialmente incentivando gastos desnecessários em alguns casos.

Ao analisar as mudanças trazidas pela LRF no gerenciamento das finanças públicas e os limites de gasto com pessoal no governo federal, Faé e Zorzal (2009) analisaram o impacto da LRF de 1999 até 2008, considerando o número de servidores e a RCL. Os autores constataram que, apesar do aumento significativo na folha de pagamento devido à contratação de novos servidores e reestruturação de carreiras, o governo federal cumpriu os limites fixados pela LRF.

Santolin Jayme Jr. e Reis (2009) analisaram os impactos da LRF nas despesas de pessoal dos municípios de Minas Gerais e concluíram que a LRF induziu uma uniformização dos gastos com pessoal entre os municípios, com alguns aumentando e outros reduzindo esses gastos para se alinharem aos limites estabelecidos. Os autores ainda destacam que as despesas de capital foram influenciadas pelas restrições de financiamento impostas pela LRF, levando a uma convergência e diminuição dos investimentos.

Em seu estudo, Gadelha (2011) analisou os impactos da LRF nos municípios brasileiros, focando nos indicadores: despesa de pessoal/receita corrente e receita tributária/receita corrente. O autor utilizou dados de 1995 a 2009 aplicando um modelo *probit* em dados em painel e concluiu que os municípios com maiores gastos com folha de pagamento são àqueles com maiores dificuldades de se obter superávits fiscais. Notou também que as despesas de pessoal têm mais impacto no resultado primário dos municípios do que a receita tributária, sugerindo dificuldades em cortar gastos e alcançar equilíbrio fiscal.

Mello e Dalchiavon (2012) investigaram o endividamento dos municípios potiguaros após a implantação da LRF, utilizando como parâmetro o período de 1998 a 2003. Uma observação curiosa apontada pelos autores é que a imposição do limite de 60% estimulou o aumento dessa despesa para a maioria dos municípios que apresentava gastos muito inferiores ao teto determinado.

Os resultados da pesquisa de Mello e Dalchiavon (2012) sugerem que a LRF pode ter sido efetiva no controle do endividamento dos municípios potiguares, no entanto, os autores reiteram a importância de considerar que alguns municípios ainda apresentam níveis elevados de endividamento e apontam necessidade de monitoramento contínuo.

Em sua pesquisa Fontes (2015) analisou os indicadores fiscais dos municípios do Rio de Janeiro entre 2000 e 2014 para verificar o cumprimento da LRF. Para tanto, utilizou dados de relatórios orçamentários e financeiros, focando em despesas com pessoal e na dívida consolidada líquida em relação à RCL, chegando a conclusão de que os municípios fluminenses, em geral, respeitaram os limites da LRF e que não houve correlação negativa entre a promulgação da LRF e as despesas com pessoal neste período.

Avelino (2019), analisou os gastos com pessoal nos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza entre 2008 e 2017. O autor concluiu que dos 19 municípios analisados, 84% ultrapassaram o limite legal de despesas com pessoal em algum momento, sendo o ano de 2015 o mais crítico, com 47% dos municípios descumprindo a lei, e em 2017, o percentual caiu para 42%.

Já Gonçalves e Teixeira (2019) buscaram identificar o gerenciamento de resultados nas despesas com pessoal dos municípios fluminenses entre 2007 e 2017 e concluíram que os municípios utilizaram práticas contábeis para manipular os gastos com pessoal, visando adequar-se aos limites legais da LRF. Os autores observaram que tal gerenciamento vem sendo feito por meio de apropriações indevidas nas dotações em que a lei, sob algumas restrições, permite a sua dedução.

Ao Analisar os gastos com pessoal nos municípios do Estado do Rio Grande do Norte no período de 2015 a 2017, em relação aos limites impostos pela LRF, Azevedo (2019) verificou os percentuais de comprometimento da RCL com as despesas com pessoal e o impacto dessas despesas nos demais grupos de despesas corrente. Os resultados da pesquisa indicaram que 32 municípios descumpriram os limites estabelecidos pela LRF em pelo menos um dos anos, o que evidencia a necessidade de melhor gestão dos recursos com pessoal nos municípios, visando ao equilíbrio das contas públicas e ao atendimento das necessidades sociais.

Moraes e De Melo Antônio (2020), analisaram o comportamento das despesas com pessoal nos municípios de maior PIB da região Norte Mato-grossense, de acordo com os limites da LRF, entre 2015 e 2017. Os autores observaram que a RCL, as despesas com pessoal e a população cresceram anualmente, e que apesar de alguns municípios terem ultrapassado o limite prudencial de despesas com pessoal, nenhum atingiu o limite máximo,

indicando a preocupação dos gestores em cumprir a LRF.

Coelho, Marconato e Geteschi (2021) analisaram a execução do limite de despesa com pessoal nos 399 municípios do Paraná, baseando-se na LRF, em quatro momentos temporais: 2000, 2005, 2010 e 2015, para observar as variações nas despesas com pessoal em relação à RCL. Os autores concluíram que em 2000, o gasto médio com pessoal foi de 42,59% da RCL, reduzindo para 36,94% em 2005 e 40,63% em 2010, sendo que em 2015, houve um aumento significativo para 49,50% devido ao comprometimento de receitas correntes com despesas de custeio. O estudo sugere que a LRF influenciou na gestão fiscal dos municípios, promovendo maior rigor no controle de gastos públicos.

Da Silva, De Moraes e Maia Filho (2021) investigaram o cumprimento dos limites de gastos com pessoal pelo poder executivo do estado de Pernambuco entre 2014 e 2019, analisando a evolução e composição desses gastos e o impacto das receitas de ICMS e Transferências Correntes na RCL.

O estudo de Da Silva, De Moraes e Maia Filho (2021) revelou que o poder executivo ultrapassou o limite de alerta em todos os anos e ficou acima do limite prudencial por três anos consecutivos (2017-2019). As despesas com Pessoal Inativo e Pensionistas aumentaram significativamente, enquanto as receitas de ICMS e Transferências Correntes também cresceram, mas não foram suficientes para evitar o descumprimento dos limites.

A partir de tais resultados os autores indicam a necessidade de uma gestão fiscal mais responsável e eficiente para evitar déficits e garantir a sustentabilidade financeira do estado.

De Souza Ribeiro et al. (2022) buscaram investigar as variáveis financeiras que influenciam o endividamento dos municípios do Rio de Janeiro entre 2005 e 2019, período em que o estado declarou calamidade financeira. Os autores utilizaram análise quantitativa com regressão de dados em painel, baseando-se em indicadores de gestão financeira para analisar os efeitos da LRF no endividamento municipal. Eles concluíram que, apesar da LRF ser um marco importante para a administração pública brasileira, ela não é suficiente por si só para resolver o endividamento dos municípios estudados.

Considerando os estudos citados, podemos dizer que, a LRF surtiu efeito significativo no controle de gastos com pessoal, porém ainda há necessidade de uma melhor gestão e o controle contínuo destas despesas, principalmente nos municípios.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa classifica-se como descritiva e tem como predominante a natureza

quantitativa. Conforme Gil (2008), a pesquisa descritiva possui enfoque na descrição das características de determinada população ou fenômeno, bem como no visa estabelecer relações entre variáveis. Já a natureza quantitativa remete a dados quantificados, centrados na objetividade e com linguagem matemática para descrever as causas de um fenômeno, as relações entre as variáveis, etc. (Fonseca, 2002).

A população deste estudo é composta pelos municípios que compõe o Estado do Rio de Janeiro, Estado este que foi uma das primeiras regiões a ser colonizada pelos portugueses e também uma das primeiras onde se iniciou o desenvolvimento da produção industrial no Brasil e que, portanto, possui um relevante contexto histórico para o país.

Situado na região sudeste do Brasil, apesar de possuir uma extensão territorial pequena, se comparada a de outros Estados brasileiros, o Rio de Janeiro é o terceiro Estado mais populoso do país, com uma população estimada em 16.055.174 de habitantes (IBGE, 2022) e uma densidade demográfica de 366,97 hab/km² (IBGE, 2022), o que demonstra uma elevada concentração populacional.

Apesar de grande parte da população do Estado estar concentrada na capital, a ocupação do território também se expandiu para o interior fluminense. Hoje o Estado conta com 92 municípios divididos em seis mesorregiões: Norte Fluminense, Baixada Litorânea, Metropolitana, Centro Fluminense, Noroeste Fluminense e Sul Fluminense.

Tabela 2 - Mesorregiões com o respectivo nº de municípios e sua população

Mesorregião	Número de Municípios	População (IBGE, 2022)
Noroeste Fluminense	13	282.712
Norte Fluminense	9	1.077.101
Centro Fluminense	16	494.004
Baixas Litorâneas	10	868.285
Sul Fluminense	14	1.007.101
Metropolitana	30	12.411.536

Fonte: Elaborado pela autora.

Dito isto, os dados coletados e analisados foram obtidos através de distintas bases, sendo elas o Portal de Dados dos Municípios disponível no site do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE RJ, os Boletins de Execução Orçamentária da prefeitura municipal do Rio de Janeiro, disponíveis no site do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro – TCM Rio e dados populacionais obtidos no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE.

A pesquisa foi limitada ao período de 2019 a 2023, período importante no contexto nacional, pois nele o país enfrentou uma pandemia e também ocorreram eleições municipais.

Para o tratamento dos dados foram utilizadas técnicas de correlação e regressão linear múltipla, com modelo econométrico de dados em painel. Para Marques (2000), a estimação com dados em painel revela a heterogeneidade individual, que podem ou não ser constantes ao longo do tempo. Ainda segundo o autor, os dados em painel proporcionam “uma maior quantidade de informação, maior variabilidade dos dados, menor colinearidade entre as variáveis, maior número de graus de liberdade e maior eficiência na estimação” (2000, p.1).

O software estatístico utilizado para o tratamento dos dados foi o *Stata*, versão 16.1, tendo sido utilizadas também planilhas eletrônicas para tabulação dos dados.

O limite percentual dos gastos com despesas de pessoal nos municípios com relação à receita corrente líquida, conforme previsto na LRF, foi a variável dependente e as variáveis independentes foram despesas com pessoal do Poder Executivo municipal, a RCL e número de servidores registrado como atuantes nas unidades das prefeituras dos municípios.

4 RESULTADOS E ANÁLISES

Observando inicialmente os resultados da análise descritiva, é possível acompanhar o comportamento da RCL e dos gastos de despesas com pessoal dos municípios fluminenses ao longo dos 5 anos analisados, conforme demonstrado na figura 1.

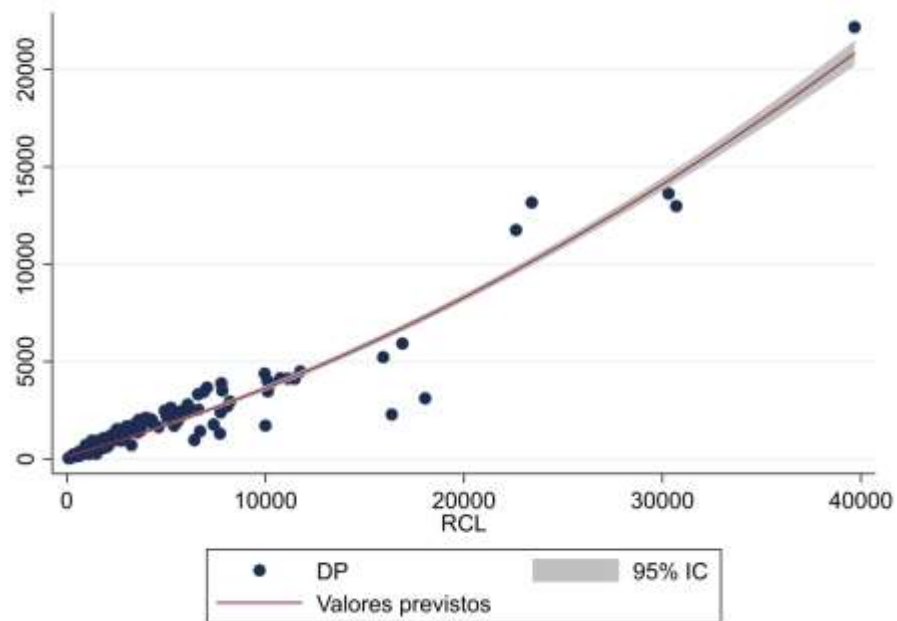
Figura 1 - Evolução da RCL e dos gastos de despesas com pessoal nos municípios fluminenses



Fonte: Elaborado pela autora.

Verifica-se que, à medida que a RCL aumenta a despesa com pessoal também aumenta. Tais dados indicam que as duas variáveis possuem correlação forte e positiva como é evidenciado também na figura 2.

Figura 2 - Gráfico da correlação entre RCL e despesas com pessoal nos municípios fluminenses



Fonte: Elaborado pela autora a partir do square plot do stata 16.1.

Na figura 2 os pontos em azul escuro são as observações da amostra, a linha vermelha representa a linha de regressão e a área cinza é o intervalo de confiança da previsão. O intervalo de confiança mostra com certo grau de 95% de confiança o intervalo que pode ter a verdadeira previsão.

A partir dos resultados da análise de correlação apresentados na Tabela 3 podemos identificar os coeficientes de correlação simples entre as variáveis. Na diagonal principal temos indicação de correlações perfeitas, pois são correlações da variável com a própria variável.

Tabela 3 - Análise de correlação entre as variáveis

	rcl	dp	limite	servidores
rcl	1.0000			
dp	0.9286	1.0000		
limite	-0.3162	-0.1113	1.0000	
servidores	0.6441	0.7633	0.0171	1.0000

Fonte: Elaborado pela autora a partir do software stata 16.1.

O coeficiente de correlação mensura o grau de correlação entre duas variáveis. Quando observamos um valor negativo, ele indica que quando uma variável aumenta a outra está diminuindo, já quando o coeficiente é positivo, temos uma correlação direta, ou seja, quando uma variável aumenta a outra também aumenta.

O grau de associação linear entre receita corrente líquida e despesa com pessoal foi positivo (0,9286), sugerindo uma forte correlação, conforme já demonstrado nas figuras 1 e 2. Os resultados também mostram uma correlação positiva significativa entre despesas com pessoal e o quantitativo de servidores locados nas prefeituras (0,7633) e entre RCL e o mesmo quantitativo de servidores (0,6441).

O coeficiente de variação entre RCL e o limite de gastos com pessoal foi negativo (-0,3162). Tal dado demonstra que existe uma associação não linear entre estas amostras, quando a receita corrente líquida aumenta o limite diminui. O coeficiente de variação entre a despesa com pessoal e o limite de gastos com pessoal (-0,1113) também se mostrou negativo.

Ao analisar individualmente os 92 municípios no que diz respeito à quantidade de servidores locados nas prefeituras, algumas observações merecem destaque.

No ano de 2019, um dado que chamou a atenção foi o quantitativo registrado de servidores da prefeitura de Carapebus. Conforme dados do mês de dezembro, havia 23 servidores atuando na prefeitura, sendo que em dezembro de 2020 foram registrados 2295 servidores, o que evidencia um possível erro no registro da informação.

Em 2020, ano em que ocorreram eleições municipais, verificou-se reduções significativas no quantitativo de servidores locados na prefeitura de alguns municípios. Tal fato pôde ser observado no município de Arraial do Cabo que reduziu em 25,79%, Belford Roxo em 29,41%, em Cachoeiras de Macacu uma redução de 20,51%, Casimiro de Abreu com 11,28%, Cordeiro com 14%, Itatiaia com 13%, Magé com 41,31% e Maricá com 12,88%.

Por outro lado, em Guapimirim houve o aumento o quadro funcional da prefeitura em 27,72%, em Italva em 16,86%, em Rio das Ostras com 365%, em São Pedro da Aldeia com 19,60% e em Volta Redonda com 1436%.

Já em 2021, primeiro ano pós-eleições municipais, observou-se aumento significativo de servidores locados nas prefeituras, comparado ao quantitativo do ano anterior. Em Araruama houve um aumento de 12,58%, em Armação de Búzios com 21,47%, Belford Roxo com 77%, Cabo Frio com 34,37%, Guapimirim com 48%, Iguaba Grande com 14,29%, Itatiaia com 30,49%, Magé com 105,56%, Porto Real com 14%, São Francisco do Itabapoana com 98%, São João de Meriti com 15% e Seropédica com 31,46%. Em contrapartida houve

redução no quadro de pessoal nos municípios de Cordeiro com 32%, Laje do Muriaé e Niterói em 11%, Sapucaia em 15% e Silva Jardim em 11%.

Em 2022 houve um aumento de 104,52% de servidores na prefeitura de Arraial do Cabo, em Cambuci com 15%, Cardoso Moreira com 18%, Iguaba grande com 26,44%, Nova Friburgo com 14%, em São João da Barra com 60,62%. Já em Carapebus houve uma redução de 12,67% e em Rio das Flores foram 14%.

Dados de dezembro de 2023 demonstraram aumento de servidores na prefeitura de Araruama com 18,37%, Itaperuna com 20%, Maricá com 19%, Porciúncula com 15,70% e Saquarema com 17,38%. Houveram reduções significativas no quadro de pessoal da prefeitura de Nova Iguaçu com 15,53%, São João da Barra com 37,74% e Tanguá com 21,42%.

Essas variações no número de servidores podem estar relacionadas ao aumento da RCL em determinados anos, conforme discutido por Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006), ou à necessidade de redução e extinção de cargos e funções para gerenciar gastos com pessoal e atender aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Sobre a variável servidores é importante destacar que, para fins deste cálculo, foram considerados apenas dados referentes ao número de servidores registrados na unidade prefeitura em dezembro dos respectivos anos, conforme informado pelo portal de dados dos municípios do TCE RJ, sendo desconsiderado para este fim o quantitativo de servidores locados em fundações, institutos, serviços de água e esgoto, empresas públicas, previdência e outros.

Foi possível observar que nos anos de 2021 e 2022 a maioria dos municípios obteve aumento significativo em sua RCL, chegando até a 60% a mais.

Na Tabela 4 observamos a estatística descritiva das variáveis com informações sobre a média, o desvio padrão e valores de máximo e mínimo das variáveis observáveis.

Tabela 4 - Estatística descritiva das variáveis do estudo

Variable		Mean	Std. Dev.	Min	Max	Observations	
rcl	overall	1842.001	3853.667	87.71	39676.31	N =	460
	between		3737.14	133.93	29343.97	n =	92
	within		1003.116	-4878.597	12174.34	T =	5
dp	overall	777.5893	1747.818	39.52	22175.55	N =	460
	between		1702.247	54.176	14742.99	n =	92
	within		427.1694	-2208.943	8210.148	T =	5
limite	overall	44.80878	8.275834	13.95	75.14	N =	460
	between		6.316189	18.704	58.464	n =	92
	within		5.379856	19.78678	63.11078	T =	5
servido	overall	3557.879	3560.717	23	20280	N =	455
	between		3484.185	553	16191.4	n =	91
	within		803.8121	-2670.921	9114.079	T =	5

Fonte: Elaborado pela autora a partir do software stata 16.1

Nas variáveis RCL, despesa com pessoal e limite de gastos de despesa com pessoal do Poder Executivo foram realizadas 460 observações nos 92 municípios considerando o período de tempo de 5 anos, de 2019 a 2023. Já a variável servidores, que representa o número de servidores registrados nas prefeituras dos municípios, possui 455 observações, pois não foram obtidos dados sobre servidores atuantes na prefeitura do município do Rio de Janeiro nos períodos analisados.

Vale salientar que tal informação também foi solicitada através de pedido de acesso a informação via e-SIC, porém, foi negada alegando que “não existem dados compilados para atendimento das informações solicitadas e que a produção de um documento demandaria trabalhos adicionais e impactaria a realização das atividades da área técnica responsável”.

A média de RCL geral é de R\$1.842.001.285,86, o desvio padrão é de R\$3.853.667.000,00 e variação mínima e máxima é de R\$87.710.363,70 e R\$39.676.309.877,00, respectivamente.

Quando se trata da média de despesas com pessoal geral temos o valor de R\$777.589.596,96, o desvio padrão é de R\$1.747.817.611,27 e a variação entre mínimo e máximo é de R\$39.518.641,96 a R\$22.175.546.820,00.

Já a média do limite percentual de gastos com despesa com pessoal do Poder Executivo é de 44,81%, com desvio padrão de 8,27% e mínimo de 13,95% e máximo de 75,14%. A média de servidores registrados nas prefeituras dos municípios é de 3.557, com desvio padrão de 3.560, mínimo de 23 e máximo de 20.280 servidores.

Considerando a variação entre os 92 municípios observa-se que a maior fonte de

variação das variáveis observadas está mais evidente entre os municípios do que no tempo. Esta variação já era previsível considerando a heterogeneidade dos municípios fluminenses.

Na Tabela 5 consta a análise de regressão linear de dados em painel. Inicialmente a tabela mostra a soma dos quadrados que podem ser do modelo, dos resíduos ou dos dados.

Na soma dos quadrados dos resíduos temos $n - k$ graus de liberdade que corresponde 451. No campo MS temos a média da soma dos quadrados, a soma dos quadrados dos resíduos mostra a ponderação dos graus de liberdade nos da à estimação da variância do erro do modelo que é de 45,4408137.

Tabela 5 - Análise de regressão linear de dados em painel

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	455
Model	10630.1823	3	3543.39409	F(3, 451)	=	77.98
Residual	20493.807	451	45.4408137	Prob > F	=	0.0000
				R-squared	=	0.3415
				Adj R-squared	=	0.3372
Total	31123.9893	454	68.5550424	Root MSE	=	6.741

limite	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
rcl	-.0051453	.0003564	-14.43	0.000	-.0058458	-.0044448
dp	.0125219	.0012025	10.41	0.000	.0101587	.0148851
servidores	.0000114	.0001428	0.08	0.937	-.0002694	.0002921
_cons	44.81576	.4481492	100.00	0.000	43.93504	45.69648

Fonte: Elaborado pela autora a partir do stata 16.1

O tamanho da amostra é de 455, considerando que não foram obtidas informações quanto ao número de servidores da prefeitura de um dos municípios durante os cinco anos de análise. O teste estatístico de F com 3 graus de liberdade no numerador e 451 graus de liberdade no denominador tem um valor crítico de 77.98. O P valor está abaixo de 5% então se pode dizer com 95% de confiança que alguma dessas variáveis impacta significativamente no limite de gastos.

O R quadrado, coeficiente de determinação, indica que cerca de 34% da variação do limite podem ser atribuídas às variáveis do modelo e o coeficiente de determinação ajustado indica cerca de 33%. O desvio padrão do erro aleatório é de 6,741.

Ainda analisando os dados da Tabela 5, é possível verificar que limite de gastos de despesas com pessoal possui uma constante de 44,81576. Conforme a análise de regressão, a RCL impacta negativamente no limite, pois quanto maior a RCL menor o limite de gastos. Já a despesa com pessoal impacta positivamente, pois quando maior a despesa maior o limite.

Pelo intervalo de confiança se conclui que todos os parâmetros foram significativos e

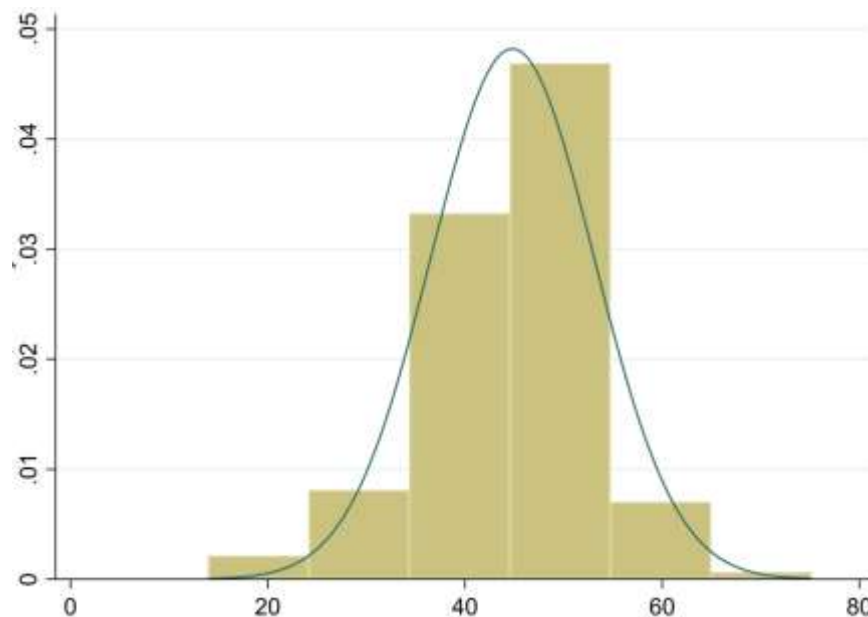
que nenhum intervalo possui valor zero.

A variável limite de gastos de despesas com pessoal está em taxa percentual, as variáveis RCL e despesa com pessoal estão em milhões de reais e a variável servidores está em unidade. Portanto, pode-se dizer que quando a variável RCL aumenta em 1 milhão, o limite se reduz em 0,5%. Uma variação em 1 milhão na despesa com pessoal aumenta o percentual do limite em 1,25%.

Para o Poder Executivo municipal, é recomendável que limite de gastos de despesa com pessoal seja mantido até o limite prudencial de 51,3%, porém esta prática não foi cumprida por alguns municípios fluminenses ao longo dos 5 anos de análise desta pesquisa.

Primeiramente, foi analisado o histograma dos limites percentuais de gastos de despesa com pessoal, que é um diagrama que mostra a distribuição das frequências dos dados.

Figura 3 - Histograma dos limites de gastos de despesas com pessoal nos municípios fluminenses



Fonte: Elaborado pela autora a partir do software stata 16.1.

A curva de densidade de probabilidade normal nos ajuda a verificar a existência de semelhança entre uma curva normal com a frequência dos dados. De fato a média do limite de gastos de despesas com pessoal esteve em 44,81%, tendo como mínimo de 13,95% e máximo de 75,14%, conforme já evidenciado na tabela 4.

Considerando a análise dos limites em cada ano, observa-se na Tabela 6 que no ano de 2019, 33 municípios fluminenses ultrapassaram o limite prudencial de 51,3% sendo que, destes 17 ultrapassaram o limite máximo de 54%.

Tabela 6 - Quantitativo de municípios acima do limite prudencial

Ano	Municípios	Limite de 51,3% a 54%	Limite acima de 54%
2019	33	16	17
2020	20	7	13
2021	7	2	5
2022	4	1	3
2023	24	12	12

Fonte: Elaborado pela autora.

No ano de 2020 houve uma redução dos municípios que ultrapassaram o limite prudencial, porém a maioria deles ultrapassou o limite máximo. Em 2021 percebe-se uma queda acentuada nos municípios que ultrapassaram o limite prudencial de 51,3%, porém ainda 5 deles ultrapassaram o limite máximo de 54%.

Em 2022 evidencia-se um número bastante reduzido, sendo apenas 4 os municípios que ultrapassaram o limite prudencial. Porém 3 destes municípios também ultrapassaram o limite máximo de 54%.

Por fim, em 2023, apesar da queda considerável do ano anterior, o número de municípios que ultrapassaram o limite prudencial voltou a crescer, totalizando 24 municípios, sendo que 12 deles ultrapassaram o limite máximo de 54% estabelecido na LRF.

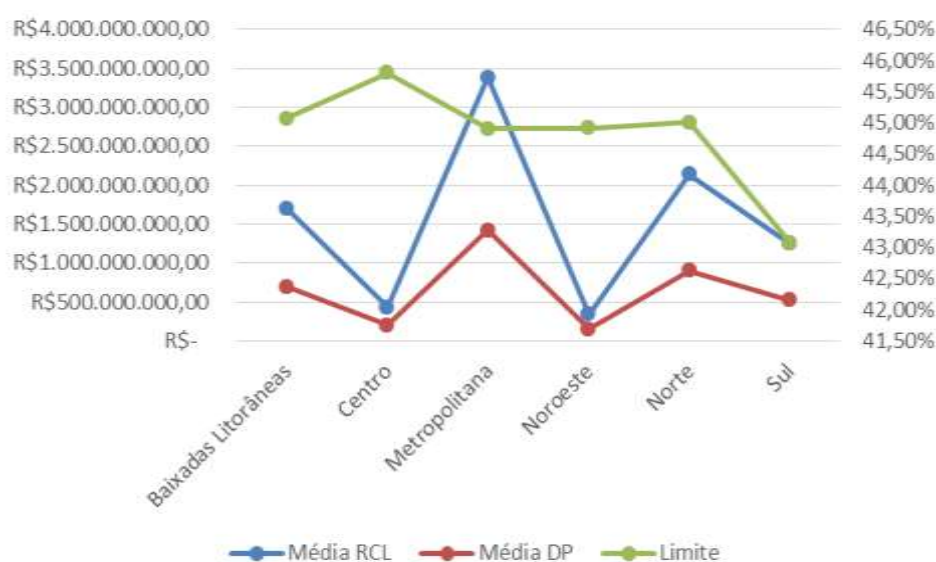
O município de Cabo Frio merece atenção por ser o único município fluminense que durante os 5 anos analisados esteve com seu limite de gastos com pessoal acima do limite prudencial, sendo que apenas no ano de 2023 este limite esteve abaixo dos 54%. Os municípios de São João de Meriti e Tanguá estiveram durante 4 dos 5 anos analisados com seus limites de gasto com pessoal acima do limite prudencial. Em São João de Meriti em todos os 4 anos citados o limite esteve acima do máximo estabelecido pela LRF.

O município do Rio de Janeiro apesar de possui a maior RCL e também a maior despesas com pessoal, esteve acima do limite prudencial nos anos de 2019, 2020 e 2023. A situação do município de Mangaratiba também merece atenção, pois esteve acima do limite de 54% em 3 dos 5 anos analisados, sendo que em 2020 o limite de gastos com pessoal chegou a 75,14%.

Ao verificar os 15 municípios que possuem maior média de gasto com despesa com pessoal, constatou-se que 9 deles estão localizados na região metropolitana, 2 estão na região das baixadas litorâneas, 2 na região norte e 2 na região sul fluminense.

Quanto aos 15 municípios que possuem maior média de RCL, 8 dos 9 localizados na região metropolitana são os mesmos que também possuem maior gasto com despesa com pessoal, assim como os 2 municípios situado na região norte e os 2 situados na região sul fluminense e 1 município das baixadas litorâneas. Porém, também há 1 município da região das baixadas litorâneas e 1 da região metropolitana, estes não são os mesmos que possuem alto gasto com despesa de pessoal, o que demonstra um maior equilíbrio das contas destes municípios.

Figura 4 - Valor médio da RCL, das despesas com pessoal e do limite de gastos com despesa com pessoal nas regiões fluminense



Fonte: Elaborado pela autora.

Dos 15 municípios que possuem maior percentual médio de limite de gastos de despesas com pessoal percebe-se que 7 municípios encontram-se na região metropolitana, 3 nas baixadas litorâneas, 3 no centro, 1 na região norte e 1 na noroeste.

Já dos 15 municípios que possuem menor percentual médio de limite de gastos com pessoal 6 estão na região metropolitana, 3 na região sul fluminense, 2 nas baixadas litorâneas, 2 na região norte, 1 no centro e 1 na região noroeste.

Nota-se que, desta amostra analisada, 4 municípios apresentam maior RCL e maior gasto de despesas com pessoal e também menor limite percentual médio de gastos de despesa com pessoal sendo eles Angra dos Reis, Maricá, Niterói e Saquarema. Por outro lado, os municípios de Cabo Frio e Rio de Janeiro, que também registram alto nível de RCL e de despesas com pessoal, apresentam o limite percentual médio de gastos de despesas com pessoal elevado.

Os municípios de Rio das Ostras e São João de Meriti, dentre os da amostra analisada, são os que possuem uma média de despesa com pessoal elevada assim como uma alta média de limite de gastos com despesas, o que evidencia necessidade de implementação de práticas de gerenciamento do gasto com pessoal.

Por fim, quanto ao impacto do número de servidores locados nas prefeituras dos municípios, percebe-se que o tamanho da cidade, bem como o número de habitante possui uma forte relação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe a necessidade de disciplinar os gastos públicos ao impor limites a gastos significativos como os de despesas com pessoal, na intenção de proporcionar um melhor gerenciamento do gasto e o equilíbrio das contas dos entes públicos. Com isso, o objetivo deste estudo foi analisar o comportamento das despesas com pessoal do Poder Executivo nos municípios fluminenses no período de 2019 a 2023, bem como o impacto de tais despesas frente à receita corrente líquida e os limites de gastos estabelecidos pela LRF.

Os resultados apurados durante o período analisado demonstram que as variáveis RCL e despesa com pessoal possuem uma correlação forte e positiva, o que significa dizer que quando uma aumenta a outra também aumenta. A correlação entre despesas com pessoal e número de servidores locados nas prefeituras também é positiva, porém é mais forte do que a correlação entre RCL e o mesmo número de servidores.

Já com relação ao limite de gastos de despesas com pessoal, o coeficiente de correlação se mostrou negativo em relação à RCL e em menor proporção em relação à despesa com pessoal.

A partir dos dados da análise de regressão constatou-se que, de fato, a RCL impacta negativamente no limite de gastos com pessoal, porém a despesa com pessoal demonstrou impacto positivo.

Foi possível constatar que a região metropolitana é composta em sua maioria pelos municípios com maior número de habitantes do Estado e é a região que possui a maior média de RCL e também de gastos com despesas de pessoal. Porém, o maior percentual de limite de gastos com pessoal se encontra na região centro com 45,80%.

A média geral dos municípios fluminenses com relação à RCL foi de R\$1.842.001.285,86, a de despesas com pessoal foi R\$777.589.596,96, a do limite percentual

de gastos com despesa com pessoal foi de 44,81% e a de servidores registrados nas prefeituras dos municípios é de 3.557.

A LRF definiu que os gastos com pessoal do Poder Executivo municipal não podem exceder o percentual global de 54% da receita corrente líquida do ente. Porém, dos 92 municípios analisados, 47 ultrapassaram o limite prudencial de despesas com pessoal de 51,3% em algum dos anos analisados, sendo o ano de 2019 o de maior ocorrências, com 33 municípios. Desses 47 municípios, 27 ultrapassaram o limite máximo de 54% estabelecido na LRF.

Conforme apontado no estudo de Cruz & Netto (2022), a imposição de limites de gastos é necessária para que os gestores consigam investir os recursos em programas, projetos e atividades essenciais para a população, porém, foi possível constatar que alguns municípios tem ultrapassado o limite percentual de 54% recorrentemente. Tal fato evidencia falha no gerenciamento de gastos com pessoal nesses municípios e que, possivelmente, medidas de redução das despesas com pessoal não tem sido eficientes, o que pode comprometer consequentemente o investimento de recursos em outras áreas.

É válido ressaltar que as taxas mais altas de limite de gastos de despesas com pessoal são de municípios que possuem de 200.000 a 300.000 habitantes, com 47,16%, e em municípios que possuem de 10.001 a 20.000 habitantes, com 46,44% de média. A maioria desses municípios estão situados na região do centro, metropolitana e noroeste fluminense.

Considerando a heterogeneidade dos municípios, já era esperada uma variância no comportamento das despesas com pessoal, assim como da RCL e dos limites de gastos com pessoal. Porém, conforme já apontado nas pesquisas de Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006) e Santolin et al. (2009), foi possível perceber que alguns municípios reduzem os gastos com despesa com pessoal para se adequarem aos limites prudenciais, mas outros aumentam tais gastos, talvez desnecessariamente, por terem o respaldo de poder chegar até o limite imposto.

Tendo em vista a correlação positiva entre RCL e despesas com pessoal, é provável dizer que o aumento de transferências correntes pode impactar também no aumento de despesas com pessoal, principalmente em pequenos municípios.

A partir dos resultados obtidos, pode-se dizer que o limite quantitativo estabelecido pela LRF para gastos de despesa com pessoal não têm sido suficientes para reduzir esse tipo de despesa em alguns municípios fluminenses. Tal resultado corrobora com o estudo de Gadelha (2011) que diz que mesmo após a publicação da LRF, as despesas com pessoal ainda não obtiveram a redução esperada para fins de equilíbrio das finanças públicas municipais.

Como limitações da pesquisa podem ser citados a obtenção dos dados obtidos através do Portal de Dados dos Municípios disponível no site Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE RJ, pois os mesmos são declarados pelos próprios municípios, podendo haver erros ou inconsistências. E também a dificuldade de acesso a dados sobre servidores na prefeitura do município do Rio de Janeiro.

Sugere-se para futuras pesquisas identificar possíveis causas ou determinantes do elevado limite de gastos de despesas com pessoal em determinados municípios ao longo dos anos. Também recomenda-se a análise evolutiva das receitas de transferências correntes ao longo dos anos e seu possível impacto nas despesas com pessoal e no limite de gastos.

Por fim, é válido verificar se os períodos pré e pós-eleitoral influenciam no comportamento das despesas e no número de servidores dos municípios, bem como se a proibição do aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder Executivo Municipal tem sido obedecidos fielmente pelos municípios.

REFERÊNCIAS

- Alesina, A., & Perotti, R. (1994). The political economy of growth: a critical survey of the recent literature. *The World Bank Economic Review*, 8(3), 351-371. Retrieved from <https://academic.oup.com/wber/article-abstract/8/3/351/1687669?login=false>.
- Avelino, V. S. (2019). Responsabilidade fiscal: análise dos gastos com pessoal nos municípios da região metropolitana de Fortaleza. Retrieved from <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/41493>.
- Azevedo, M. C. de. (2019). Análise das despesas com pessoal nos Municípios do Estado do Rio Grande do Norte, no período de 2015 a 2017 [Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade Federal do Rio Grande do Norte]. Retrieved from <https://acervo.ufrn.br/Record/ri-123456789-40929>
- Brasil. (1967). Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Retrieved from https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm.
- Brasil. (1988). Constituição da República federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Retrieved from https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- Brasil. (2000). 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. Retrieved from <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm >
- Coelho, M. H., Marconato, M., & Geteschi, I. (2021). ANÁLISE DA DESPESA PÚBLICA COM PESSOAL NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES SOB A PERSPECTIVA DA NORMA FISCAL. *RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico*, 2(49). Retrieved from <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/6813>.
- Cruz, C. F. da. (2015). Responsabilidade na Gestão Fiscal: um estudo em grandes municípios com base nos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal no período de 2010-2013 [Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo]. Retrieved from <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-25062015-094403/en.php>.
- Da Cruz, F., & Neto, O. A. P. (2001). A Influência da Limitação das Despesas com Pessoal na Gestão Pública e um Perfil Comportamental dos Municípios Catarinenses. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*, 1(1), 7-23. Retrieved from <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5454728>.
- Da Silva, T. B., De Moraes, I. C., & Maia Filho, L. F. A. (2021). Lei de Responsabilidade Fiscal e Gasto Público com Pessoal/Fiscal Responsibility Law and Public Personnel Expenses. ID on line. *Revista de psicologia*, 15(55), 659-675. Retrieved from <https://idonline.emnuvens.com.br/id/article/view/3066>.
- De Souza Ribeiro, E., et al. (2022). Endividamento dos Município do Estado do Rio de Janeiro: uma Análise dos Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista de Contabilidade da UFBA*, 16, e2152-e2152. Retrieved from <https://periodicos.ufba.br/index.php/rcontabilidade/article/view/48104>.

Duarte, A. (2016). Gastos per capita com servidores municipais subiram 210, 5% desde 2000. O Globo digital. Retrieved from <https://repositorio.fgv.br/items/243d28ed-4bff-4537-9d68-6a8671154eed>.

Faé, C., & Zorzal, L. (2009). A lei de responsabilidade fiscal e a despesa com pessoal no governo federal. In: Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC. Retrieved from <https://anaiscbc.abcustos.org.br/anais/article/view/969>

Fioravante, D. G., Pinheiro, M. M. S., & Vieira, R. da S. (2006). Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento. Repositório Ipea. Retrieved from https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1223.pdf.

Fonseca, J. J. S. (2002). Metodologia da pesquisa científica. Fortaleza: UEC. Apostila.

Fontes, P. V. S. (2015). A lei de responsabilidade fiscal e as finanças públicas: uma análise para os municípios fluminenses (2000 a 2014). Retrieved from <https://app.uff.br/riuff/handle/1/6437>.

Gadelha, S. R. B. (2011). Análise dos impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a despesa de pessoal e a receita tributária nos municípios brasileiros: um estudo com modelo probit aplicado a dados em painel. Revista brasileira de economia de empresas= Brazilian journal of business economics, 11(1), 65-77. Retrieved from <https://www.proquest.com/openview/3c9de4ca717c734be44e67bc4b26f970/1.pdf?pq-origsite=gscholar&cbl=366366>.

Gil, A. C. (2008). Métodos e técnicas de pesquisa social (6th ed.). Editora Atlas SA.

Goncalves, M. V., & Teixeira, A. M. C. (2019). CPT59-Execução Orçamentária e Gerenciamento dos Gastos com Pessoal nos Municípios Fluminenses. XIII Congresso ANPCONT 2019. Retrieved from https://www.anpcont.org.br/pdf/2019_CPT59.pdf.

Goulart, S. de O. (2011). 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. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal de Santa Maria. Retrieved from <https://repositorio.ufsm.br/handle/1/2008>.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2022). Censo demográfico 2022. Retrieved from <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/panorama>.

Lima, E. (2008). Breves Comentários sobre a experiência Internacional com leis de responsabilidade fiscal. Responsabilidade na Gestão Pública: os Desafios dos Municípios. Brasília: Câmara dos Deputados. Retrieved from <https://edilbertoponteslima.com.br/wp-content/uploads/2022/05/BREVES-COMENTARIOS-SOBRE-A-EXPERIENCIA-INTERNACIONAL-COM-LEIS-DE-RESPONSABILIDADE-FISCAL.pdf>.

Marques, E. C., & Lima, L. C. (2015). Desafios na implementação de políticas públicas municipais: um estudo de caso. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, 11(3), 218-238 Marques, L. D., et al. (2000). Modelos dinâmicos com dados em painel:

revisão de literatura. Centro de estudos Macroeconômicos e Previsão, faculdade de Economia do Porto, 30(3), 37.

Mello, G. R. de, & Dalchiavon, E. C. (2012). A lei de responsabilidade fiscal (LRF) e o impacto sobre o endividamento dos municípios potiguares. Retrieved from http://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/7368/1/2012_art_grmello.pdf.

Ministério da Fazenda. (2016). Situação fiscal dos estados. Brasília. (Nota Técnica). Retrieved from <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/notas-tecnicas-e-pareceres/2016/situacao-fiscal-dos-estados.pdf/view>.

Moraes, A. S., & de Melo Antonio, M. O. (2020). Comportamento das despesas com pessoal dos municípios com maior PIB da região norte matogrossense: uma análise segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). *Revista Científica da Ajes*, 9(18). Retrieved from <https://www.revista.ajes.edu.br/index.php/rca/article/view/361>.

Nazareth, P. A. C. P., & Silva, M. F. (2013). Uma análise das finanças públicas dos municípios do Rio de Janeiro, Brasil. In: XVIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Retrieved from http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/todas-noticias/asset_publisher/Q3GZ3KNHPPMb/content/tce-rj-se-destaca-em-congresso-internacional.

Precinotto, A., Aquino, A. C. B. de, & Dias, L. N. da S. (2022). Paradoxos na divulgação de salários de servidores em municípios. *Revista de Administração Pública*, 56, 191-207. Retrieved from <https://www.scielo.br/j/rap/a/F9P5pzJ5ZrHWkC4xJbyKFfh/>

Reinhart, C. M., & Rogoff, K. S. (2010). Growth in a Time of Debt. *American economic review*, 100(2), 573-578. Retrieved from <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.100.2.573>.

Santolin, R., Jayme Jr, F. G., & Reis, J. C. dos. (2009). 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)*, 39, 895-923. Retrieved from <https://www.scielo.br/j/ee/a/TyGmnb3jLDCn6ZjMQjy9qzz/?lang=pt>.

Von Hagen, J., & Harden, I. (1994). National budget processes and fiscal performance. *European Economy Reports and Studies*, 3(1994), 311-418.