

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA PARA O
DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE**

POLIANA KARLA PEDRO DE OLIVEIRA

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UM ESTUDO SOBRE A
RUBRICA DESPESA COM PESSOAL, NOS ESTADOS BRASILEIROS,
NO LAPSO TEMPORAL DE 2000 A 2019.**

Recife

2021

POLIANA KARLA PEDRO DE OLIVEIRA

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UM ESTUDO SOBRE A
RUBRICA DESPESA COM PESSOAL, NOS ESTADOS BRASILEIROS,
NO LAPSO TEMPORAL DE 2000 A 2019.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste da Universidade Federal de Pernambuco. Linha de Pesquisa: Instituições e Políticas Públicas

Orientador: Prof.º Dr. Marcos Roberto Gois de Oliveira Macedo.

Recife

2021

Catálogo na Fonte
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

O481

Oliveira, Poliana Karla Pedro de

Lei de responsabilidade fiscal: um estudo sobre a rubrica despesa com pessoal, nos estados brasileiros, no lapso temporal de 2000 a 2019 / Poliana Karla Pedro de Oliveira. – 2021.

97 folhas: il. 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Roberto Góis de Oliveira Macedo.

Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2021.

Inclui referências, apêndices e anexos.

1. Pessoal Despesa pública. 2. Gastos com pessoal. 3. Lei de Responsabilidade fiscal. I. Macedo, Marcos Roberto Góis de Oliveira (Orientador). II. Título.

351 CDD (22. ed.)

UFPE (CSA 2021 – 066)

POLIANA KARLA PEDRO DE OLIVEIRA

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UM ESTUDO SOBRE A RUBRICA
DESPESA COM PESSOAL, NOS ESTADOS BRASILEIROS, NO LAPSO
TEMPORAL DE 2000 A 2019.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Aprovada em: 30/06/2021

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Marcos Roberto Gois de Oliveira Macedo (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Thiago Vasconcellos Modenesi (Examinador Interno)
Centro Universitário Guararapes

Prof^ª Dr^ª Maria Fernanda Freire Gatto Padilha
(Examinadora Externa)
Universidade Federal de Pernambuco

Dedico este trabalho a minha amada Mãe
Conceição e a minha querida filha Taís
Alves.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus que me fortaleceu em todos os momentos do Mestrado e da minha vida;

Ao meu orientador, Prof. Dr. Marcos Roberto Gois de Oliveira Macedo, pelas orientações com tranquilidade e apoio, contribuindo para que eu chegasse até aqui.

À minha mãe Conceição que me ensinou que o conhecimento muda vidas e nunca duvidou de que eu fosse capaz de alcançar todos os meus objetivos.

À minha avó Maria Ramos de Oliveira (*in memoriam*) que sempre incentivou meus estudos.

Ao meu esposo Antônio Alves da Silva que me incentivou a continuar a escrever quando o que eu mais queria era desistir diante de tantas situações vividas em meio à pandemia da COVID-19.

Aos meus familiares que de alguma forma contribuíram ao longo de minha caminhada de vida profissional e acadêmica acreditando de que eu seria capaz de alcançar vãos maiores na vida.

Aos colegas de turma, em especial a Marcílio Barbosa do Nascimento e Paulo Vítor da Cruz Souto Maior, pois andamos como “corda de carangueijo” animando um ao outro quando estávamos sem forças para continuar o Mestrado.

Aos funcionários e docentes do Mestrado Profissional em Gestão Pública – UFPE.

Ao meu Chefe Pedro Vilar de Albuquerque que jamais nos impediu de crescermos tanto na área profissional quanto pessoal. É um Chefe como poucos.

RESUMO

O controle de gastos com pessoal, no Brasil, é feito por meio de limites percentuais cujas regras constam na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Na esfera estadual, o limite de gastos com pessoal é de até 60% da Receita Corrente Líquida. Houve aumento do número de estados brasileiros que descumprem os limites legais. Diante disso, o presente estudo teve por objetivo identificar o perfil socioeconômico das unidades federadas do Brasil em relação aos limites de gastos com pessoal, estabelecidos na LRF, no período de 2000 a 2019. Este estudo foi desenvolvido através de dois ensaios. O primeiro identificou os estados brasileiros que cumpriram e aqueles que descumpriram os limites de gastos, bem como investigou os motivos do descontrole de gastos com pessoal, evidenciando as ações administrativas tomadas pelas unidades federadas que obtiveram êxito no cumprimento legal. Já o segundo ensaio, buscou detectar quais os espectros políticos dos partidos governantes cumpriram os limites de gastos e quais aqueles que descumpriram, além de verificar se as variáveis socioeconômicas: Receita Corrente Líquida, PIB per Capita e Coeficiente de Gini influenciam no descumprimento dos limites de gastos. Trata-se de uma pesquisa quantitativa, de natureza descritiva, que analisou o comportamento dos gastos com pessoal nos 26 estados e o Distrito Federal, no período de 2000 a 2019. Os dados foram obtidos por meio de sites governamentais e através da Lei de Acesso à Informação e analisados da seguinte forma: no ensaio 1 foi utilizada estatística descritiva de frequência e uso de dados de painel. No ensaio 2 foram utilizadas as ferramentas estatísticas de Regressão Logística e Regressão Linear Múltipla. Para tanto foram aplicados os programas Microsoft Excel 2016 e SPSS v. 25 (Statistical Package for the Social Sciences). A partir da análise dos dados, constatou-se que 10 Estados nunca descumpriram a lei (AC, AM, BA, CE, ES, MA, MT, PA, RO, RR) nos primeiros 15 anos; Em 20% dos anos houve descumprimento do limite. As medidas administrativas utilizadas pelos entes federados buscaram aumentar a arrecadação por meio de fiscalizações, redução de cargos comissionados e terceirizados, reestruturação das carreiras do funcionalismo público e acompanhamento constante dos relatórios das despesas com pessoal. Em relação às regressões logísticas e linear múltipla, somente o Índice de Gini apresentou significância nos testes. Na aplicação da Regressão Linear Múltipla, o poder de explicação do modelo se mostrou reduzido para explicar o cumprimento ou descumprimento dos limites impostos pela LRF.

Palavras-chave: Despesa com Pessoal. Estados. Limites de Gastos. Lei de Responsabilidade Fiscal.

ABSTRACT

The control of personnel expenses in Brazil is done through percentage limits, the rules of which are set out in the Fiscal Responsibility Law (FRL). At the state level, the personnel spending limit is up to 60% of the Current Net Revenue. There was an increase in the number of Brazilian states that breach the legal limits. In view of this, the present study aimed to identify the socioeconomic profile of the federated units in Brazil in relation to the limits on personnel expenditures, established in the FLR, in the period from 2000 to 2019. This study was developed through two essays. The first identified the Brazilian states that complied with and those that did not comply with the spending limits, as well as investigated the reasons for the uncontrolled expenditure on personnel, highlighting the administrative actions taken by the federated units that were successful in legal compliance. The second essay, on the other hand, sought to detect which political spectrum of the governing parties met the spending limits and which ones they did not comply with, in addition to verifying whether the socioeconomic variables: Net Current Revenue, GDP per Capita and Gini Coefficient influence the non-compliance with the limits of spending. This is a quantitative research, of a descriptive nature, which analyzed the behavior of personnel expenses in the 26 states and the Federal District, in the period from 2000 to 2019. The data obtained through government websites and through the Law on Access to Information and analyzed as follows: in test 1, descriptive statistics of frequency and use of panel data were used. In test 2, the statistical tools of Logistic Regression and Multiple Linear Regression were used. For this purpose, Microsoft Excel 2016 and SPSS v. 25 (Statistical Package for the Social Sciences). From the analysis of the data, it was found that 10 States never breached the law (AC, AM, BA, CE, ES, MA, MT, PA, RO, RR) in the first 15 years; In 20% of the years there was a breach of the limit. The administrative measures used by the federated entities sought to increase revenue through inspections, reduction of commissioned and outsourced positions, restructuring of civil servant careers and constant monitoring of personnel expenses reports. Regarding logistic and multiple linear regressions, only the Gini Index showed significance in the tests. In the application of Multiple Linear Regression, the explanatory power of the model was reduced to explain the compliance or non-compliance with the limits imposed by the LRF.

Keywords: Personnel Expenses. States. Spending Limits. Fiscal Responsibility Law.

LISTA DE QUADROS E FIGURAS

Quadro 1: Estrutura da Dissertação.....	22
Quadro 2: Limites de Gastos com Pessoal em dispositivos legais - % da RCL.....	29
Quadro 3: Limites de Gastos com Pessoal Fracionado entre os Poderes, % da RCL.....	31
Quadro 4: Exemplos de estudos realizados após a implantação da LRF – análise sobre as unidades da federação	32
Quadro 5: Exemplos de estudos realizados após a implantação da LRF – análise sobre os municípios brasileiros	33
Quadro 6: Outras abordagens de estudo	35
Quadro 7: Estados acima do Limite de Despesas com pessoal, no período de 2015 a 2018	38
Quadro 8: Frequência dos Percentuais das Despesas com Pessoal em relação à Receita Corrente Líquida das Unidades Federadas do Brasil (RGF)	42
Quadro 9: Frequência dos percentuais das Despesas com Pessoal em relação à Receita Corrente Líquida das unidades federadas do Brasil (RGF)	43
Quadro 10: Frequência dos percentuais das Despesas com Pessoal em relação à Receita Corrente Líquida das unidades federadas do Brasil (PAF).....	43
Quadro 11: Pontos divergentes entre Tribunais de Contas Estaduais e LRF.....	63
Quadro 12: Limites de gastos com despesa de pessoal % RCL.....	64
Quadro 13: Partidos vencedores das eleições estaduais entre 1998 a 2018.....	66
Quadro 14: Distribuição dos Partidos brasileiros por grandes grupos ideológicos	68
Quadro 15: Gastos com Pessoal em relação às agremiações partidárias	69
Quadro 16: Demonstrativo da Receita Corrente Líquida.....	71
Quadro 17: Estados descumpridores do limite de gastos com pessoal – Art. 19, Inciso II – LRF.....	72
Quadro 18: Estados Descumpridores com Redução na RCL.....	73
Quadro 19: Testes de Omnibus do Modelo de Coeficientes SPSS v. 25.....	78
Quadro 20: Teste de Hosmer e Lemeshow SPSS v. 25	79
Quadro 21: Resumo do modelo SPSS v. 25.....	79
Quadro 22: Variáveis na equação (estatística de Wald) SPSS v. 25	80
Quadro 23: Variáveis na equação.....	82
Quadro 24: Coeficientes Regressão Linear Múltipla.....	82
Figura 1: LRF – Limite de Gastos com Pessoal % da RCL.....	31
Figura 2: Evolução da RCL per Capita e DTP per Capita	45
Figura 3: Despesa Total com Pessoal dos Estados por limites fiscais	46

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
DATASUS	Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde
DOAJ	Directory of Open Access Journals
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
PAF	Programa de Ajuste Fiscal
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNB	Produto Nacional Bruto
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
RCL	Receita Corrente Líquida
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
SCIELO	Scientific Electronic Library Online
SPELL	Scientific Periodicals Electronic Library
STN	Secretaria do Tesouro Nacional

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO GERAL	12
1.1 Justificativa	17
1.2 Caracterização do Problema.....	20
1.3 Objetivo Geral.....	21
1.4 Objetivos Específicos:	21
1.5 Estrutura da Dissertação	21
2 VINTE ANOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA ANÁLISE DOS LIMITES DE GASTOS COM PESSOAL NAS UNIDADES FEDERADAS DO BRASIL, NO PERÍODO DE 2000 A 2019.....	22
2.1 Introdução.....	22
2.2 A Administração Pública e a Lei de Responsabilidade Fiscal.....	24
2.2.1 Despesas com Pessoal: antecedentes históricos antes da Lei de Responsabilidade Fiscal	27
2.2.2 Despesa com pessoal: após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal	30
2.3 Discussão Metodológica	36
2.4 Análise dos Resultados	41
2.4.1 Gastos com pessoal nos entes federados Estatais.....	41
2.4.2 Análise do comportamento da despesa com pessoal x Receita Corrente Líquida por meio da regressão com dados em painel	44
2.4.3 Avaliação e Fiscalização da Política Pública de Gastos com Pessoal nos Estados Brasileiros ...	46
2.5 Considerações Finais	49
REFERÊNCIAS.....	53
3 DESPESAS COM PESSOAL NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA ANÁLISE DO PERFIL POLÍTICO PARTIDÁRIO E DE INDICADORES SOCIOECONÔMICOS DOS ESTADOS BRASILEIROS, NO LAPSO TEMPORAL DE 2000 A 2019.....	60
3.1 Introdução.....	60
3.2 Fundamentação Teórica.....	62
3.3 Discussão Metodológica	75
3.4 Análise dos Resultados	78
3.5 Considerações Conclusivas	83
REFERÊNCIAS.....	85
APÊNDICE A: DESPESA COM PESSOAL/RCL - CONFORME RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL DAS UNIDADES FEDERADAS.	89
APÊNDICE B: RELAÇÃO ENTRE DESPESAS COM PESSOAL E RECEITA CORRENTE LÍQUIDA, DE 2015 A 2018, TODOS OS PODERES – RGF X PAF.	90
APÊNDICE C: RELAÇÃO ENTRE DESPESAS COM PESSOAL E RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – COMPARATIVO FINAL DOS ANOS 2018 a 2019, TODOS OS PODERES – RGF X PAF.	91
APÊNDICE D: ÍNDICE DE GINI: RENDIMENTO MÉDIO MENSAL REAL DAS PESSOAS DE 14 ANOS OU MAIS DE IDADE, EM TODOS OS TRABALHOS, A PREÇOS MÉDIOS DO ANO – 2000 a 2018.....	92
APÊNDICE E: PRODUTO INTERNO BRUTO PER CAPITA – 2002 a 2018.....	93

APÊNDICE F: PRODUTO INTERNO BRUTO PER CAPITA – 2000 a 2009	94
APÊNDICE G: PRODUTO INTERNO BRUTO PER CAPITA – 2010 a 2018	95
ANEXO A – MEDIDAS ADMINISTRATIVAS ADOTADAS PELAS UNIDADES FEDERADAS CUMPRIDAS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (2000 A 2014)	96

1 INTRODUÇÃO GERAL

A Constituição Federal de 1988 inovou ao dispor sobre a necessidade de uma lei complementar para as finanças públicas, em seu Art. 163. Afonso (2016) menciona que as disposições sobre disciplina fiscal não constaram em Constituições Federais anteriores. A promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, a fim de disciplinar o Art. 163 da CF/88, foi exigida através da Emenda Constitucional nº 19/1998. De acordo com Pelicioli (2000) a LRF brasileira teve inspiração em experiências estrangeiras, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal da Nova Zelândia (LIMA, 2015), porém com adaptações para a realidade brasileira, abrangendo União, Estados e Municípios.

A Lei de Responsabilidade Fiscal é composta por normas de finanças públicas que devem orientar e auxiliar os gestores públicos na tomada de decisões sobre qual caminho trilhar para uma gerência fiscal responsável e transparente. Para Campagnoni, Platt-Neto e Cruz (2014) para que as organizações desempenhem suas atividades e cumpram seus propósitos é preciso que haja capital humano para cumprir o papel social da administração pública que é prestar serviços para a sociedade.

O capital humano, na administração pública, diz respeito aos servidores públicos que prestam serviços para a sociedade. Para prestar serviços que atendam as demandas sociais, a gestão pública precisa incorrer em desembolsos na rubrica despesas com pessoal. E, pela importância que os servidores públicos tem para que a administração pública alcance seus objetivos de prestar serviços de qualidade para a população, a maior fatia da despesa pública se destina ao gasto com pessoal. As despesas com pessoal, adjacente às despesas dos serviços da dívida, são os principais responsáveis pelo desequilíbrio das contas governamentais (HARADA, 2019). Contudo, para fins de controle e responsabilização dos gestores públicos, foram incluídos, na Lei de Responsabilidade Fiscal, dispositivos de contenção de gastos com objetivos de controlar os gastos com pessoal por meio de limites percentuais. (Arts. 18 a 23 da LRF).

Embora Afonso (2016) afirme que as disposições sobre disciplina fiscal surgiram pela primeira vez na Constituição Federal de 1988; Campagnoni, Platt-Neto e Cruz (2014) mencionaram que desde a Constituição Federal de 1967 foram instituídos limites para gastos com pessoal. As despesas com pessoal, conforme Bandeira, Brito e Serrano (2018), é o grande embaraço das contas públicas do Brasil que se iniciou no final do século passado, devido aos seus valores vultosos que atingem todos os entes federados, principalmente no orçamento dos governos estaduais. Pelo descumprimento da LRF várias unidades da federação estão próximas

a bancarrota, acarretando riscos de natureza não só fiscal, como também riscos sociais e político-sociais (MERCÊS; FREIRE, 2017).

Visando reduzir as desigualdades sociais existentes no Brasil, a Carta Magna de 1988 distribuiu maior poder aos entes federados: estados e municípios, com ganho de maior autonomia arrecadatória. Entretanto, o novo sistema tributário se mostrou desproporcional para estes entes na década seguinte, onde a responsabilidade na prestação de serviços não teve o necessário suporte arrecadatório. Somando-se ao aumento de gastos em relação a dívida pública, resultando em crise nas finanças estaduais (TAVARES; MISSIO; VENTURA, 2020).

A Administração Pública brasileira foi marcada por gestões desequilibradas orçamentária e financeiramente. Em relação ao desequilíbrio fiscal das unidades federadas, Brito et. al. (2016) apontaram que entre os anos de 1995 a 1997, o retrato da maioria dos entes federados era de desequilíbrio fiscal, acompanhados de endividamentos e déficits frequentes.

Nesse cenário, a fim de corrigir desvios de gestão, um dos objetivos a serem atingidos pela promulgação da LRF foi tornar a gestão pública responsável por meio de ações planejadas e transparentes do gestor público, assim como cumprir metas, prevenir riscos, obedecer limites (BRASIL, 2000) e consolidar os regimes fiscais de todos os entes de forma sustentável no longo prazo (SANTOLIN et.al, 2009). Todavia, além de buscar ajustar as contas públicas, esta lei também tinha como finalidade tornar o Brasil um país mais atrativo para os investidores internos e externos (BRASIL, 2000).

A implantação da LRF teve como pano de fundo o acordo junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI) no fim de 1998, que tinha como premissa mitigar a expansão da dívida pública através do controle do superávit primário (OLIVEIRA, 2014). O FMI é uma organização internacional que assiste países em crises financeiras através de empréstimos bancários e com orientações voltadas para as políticas econômica e financeira dos países assistidos (KENT, 2007).

De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (2018, p. 18) “[...] a LRF tem o intuito de propiciar o equilíbrio das finanças públicas e instituir instrumentos de transparência da gestão fiscal”. Além de possibilitar o equilíbrio nas contas públicas e estabelecer instrumentos de transparência fiscal, a LRF é um manual de conduta para os gestores públicos de todo o Brasil que gerem as finanças públicas, uma vez que a lei exige dos governantes compromisso com orçamento e metas que dependerão da aprovação do Poder Legislativo (MATIAS-PEREIRA, 2020). Ou seja, a LRF direciona o Gestor Público a realizar uma gestão transparente, compromissada e com metas a serem cumpridas.

A despesa com pessoal é composta pelo somatório dos gastos com pessoal ativo, inativo

e pensionistas, incluindo mandato eletivo, tanto de pessoas civis quanto militares e de membros de Poder, e engloba cargos, funções ou empregos. (BRASIL, 2000). O conceito de despesas com pessoal, contido no Art. 18 da LRF, menciona que não apenas os servidores da ativa fazem parte da composição da rubrica despesas com pessoal, mas também os inativos e pensionistas.

As despesas com pessoal devem ser controladas por cada esfera de Poder: Executivo, Legislativo e Judiciário. Esse controle se dá por meio de um dos relatórios de transparência fiscal, trazido pela LRF, que se chama Relatório de Gestão Fiscal (RGF). É um relatório obrigatório de publicação quadrimestral. O RGF é imprescindível para o controle e o acompanhamento das atividades estatais (MATIAS-PEREIRA, 2020). Um dos itens que devem conter no RGF é o comparativo dos limites estabelecidos na LRF com o montante de despesa total de pessoal, distinguindo as despesas com inativos e pensionistas (BRASIL, 2000).

O aumento de gastos com pessoal pode acarretar menos recursos à disposição para o bem-estar da sociedade, a maior financiadora da máquina pública estatal. Corroborando com essa assertiva, Correia e Neduziak (2017) mencionam - em seu estudo sobre os efeitos dos gastos em investimento sobre a dívida dos estados do Brasil - que com a implantação da LRF foi preciso realizar um ajuste entre as despesas com investimento e a despesa com pessoal. A fim de atender às regras instituídas pela LRF, foi preciso reduzir os gastos com investimentos. Avelino, Mahado e Corrêa (2021) declaram que as despesas com pessoal, por ser a maior consumidora do orçamento, podem comprometer as despesas com investimentos. Para os autores, o elevado gasto com pessoal restringe o investimento público em despesas que proporcionam o bem-estar da população.

Desde a implantação da LRF, em 2000, é possível perceber, através de dados da Secretaria do Tesouro Nacional, por meio da Lei de Acesso à Informação, que alguns Estados brasileiros descumprem os limites legais relativos às despesas com pessoal. Porém, de acordo com os Relatórios de Gestão Fiscal de cada ente estatal, os dados divergem em relação àqueles apresentados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Em seu Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais (2015 a 2019), a Secretaria do Tesouro Nacional identificou um aumento do número de estados brasileiros que descumpriram os limites estabelecidos na LRF para gastos com pessoal cujo percentual é de até 60% da Receita Corrente Líquida. Entretanto, esse descumprimento advém, em alguns estados, por anos, ou seja, antes de a STN começar a publicar o Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, em 2016, referente ao exercício financeiro de 2015. Essa divergência de informações STN X RGF e os seus motivos serão abordados nesse estudo.

O Administrador público, no exercício de suas funções, deve administrar os recursos

públicos seguindo as regras legais e os princípios estabelecidos na Constituição Federal (CASTRO, 2018). Durante os 20 anos da LRF existiram gestores obedientes aos limites com despesa com pessoal e aqueles descumpridores da lei. É preciso identificar os estados que se enquadram em cada grupo e verificar aqueles que foram bem-sucedidos nesse período de vigência da lei, bem como quais ações administrativas foram adotadas a fim de se alcançar o sucesso na rubrica despesa com pessoal.

Diante do exposto, esta pesquisa analisou o comportamento das despesas com pessoal dos entes subnacionais (26 Estados e o Distrito Federal), no lapso temporal de 2000 e 2019. Foram verificados os percentuais da Receita Corrente Líquida com gastos de pessoal, de acordo com os limites legais da Lei de Responsabilidade Fiscal, identificando com que frequência os entes federados descumpriram o Art. 19, inciso II da LRF, o qual estabelece que as despesas com pessoal não pode exceder o percentual da Receita Corrente Líquida, nos Estados, em 60%, aqueles que permaneceram nos limites de alerta (90% da RCL) e prudencial (95% da RCL), assim como os entes federados que cumpriram integralmente os ditames legais e quais medidas administrativas foram adotadas a fim de se alcançar tal êxito.

Após a identificação dos Estados que cumpriram a LRF integralmente, bem como a exposição das medidas administrativas adotadas para não ultrapassar os limites de gastos com pessoal, foi analisado o comportamento da despesas com pessoal, por meio do modelo econométrico, proposto por Oliveira et al. (2013), a fim de verificar a elasticidade da Receita Corrente Líquida na despesa total com pessoal. Oliveira et al (2013) analisaram esse comportamento com dados em painel, nos municípios da Região Metropolitana de Natal. Para esse estudo, foram adotadas as unidades federadas do Brasil.

O estudo não adentrou em lacunas legais sobre conjunturas econômicas (embora o aspecto social seja relevante) uma vez que a LRF tem como prioridade o equilíbrio orçamentário e este equilíbrio está acima de quaisquer outras metas do gerenciamento da máquina pública (LUQUE; SILVA, 2004). Corroborando com esse pensamento, o Art. 66 da LRF é o único artigo da lei o qual menciona que no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB inferior a 1% nos quatro últimos trimestres) nacional, regional ou estadual, os prazos para a recondução dos limites de pessoal serão duplicados (BRASIL, 2000). Ou seja, em momentos de crise, há apenas a duplicação do prazo de recondução ao limite legal e o descumprimento de tais limites podem implicar em penalidades para o gestor público.

Além da identificação dos estados brasileiros que cumprem e aqueles que descumprem os limites com despesas com pessoal, este estudo traçou um perfil dos Estados que mais estouraram os limites legais. Foram verificados, ao longo dos vinte anos da LRF, quais partidos

políticos dominaram os governos estaduais, assim como foram identificadas as agremiações partidárias que mais estouraram as contas públicas estaduais. Além do perfil político, foram apurados dados socioeconômicos como PIB Per Capita, Índice de Gini e Receita Corrente Líquida de cada unidade federada, como também as relações dessas variáveis na gestão da despesa com pessoal dos estados brasileiros. Os conceitos das variáveis do perfil político e socioeconômicos foram abordados no referencial teórico do Ensaio 2.

Contudo, embora existam várias pesquisas que abordaram o tema despesas com pessoal, a grande maioria dos estudos, como é evidenciado no Referencial Teórico desta pesquisa, destina-se a verificar a evolução das despesas com pessoal e se houve cumprimento dos limites legais na esfera municipal. A fim de contribuir com os estudos cujo foco seja a evolução dessas despesas na esfera estadual, é preciso expandir esse assunto também em relação a atuação dos Tribunais de Contas Estaduais no controle da rubrica despesa com pessoal, como também as correlações ou não entre as variáveis político-partidária e socioeconômicas com as despesas de pessoal.

De acordo com Lima (2010), a LRF, na sua implantação, sofreu críticas quanto à sua efetividade, pois, acreditava-se que com o tempo a lei seria minada com a prática. Para os críticos, a LRF seria incapaz de manter o equilíbrio fiscal, tornando-se um mero adereço formal. Esse estudo possui relevância (mesmo abordando apenas uma das obrigações contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal que é o estabelecimento de limites com as despesas de pessoal) uma vez que a identificação dos entes federados que obtiveram sucesso na condução de suas gestões de gastos com pessoal, no lapso temporal de 2000 a 2019, demonstra que é possível, sim, seguir os ditames legais, com a efetividade da lei, ao longo dos anos, por meio do acompanhamento e controle dos gastos com pessoal. Tal resultado, aliado aos exemplos de medidas administrativas de contenção de gastos, adotadas pelos entes federados que obtiveram êxito, servirá de modelo para os entes subnacionais transgressores dos limites legais. Além disso, o assunto é de interesse público, pois o elevado gasto dos recursos públicos com pessoal pode restringir o gasto em despesas substanciais para a população. Mas, apesar de ser de interesse público, não existe uma construção coletiva por parte dos atores públicos envolvidos na gestão administrativa, a fim de que a população possa opinar sobre o assunto através de um debate mais amplo. O conhecimento público de uma despesa que compromete uma fatia elevada do que é arrecado nos estados pode ajudar no controle social das ações da Administração Pública.

1.1 Justificativa

A Reforma Administrativa (Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 32/2020, da Nova Administração Pública) se propõe a extinguir as distorções do serviço público. Porém, conforme Oreiro (2020), a reforma não reduz nenhuma distorção que se propõe a eliminar, pelo contrário, reduz a autonomia do servidor público e o torna vulnerável a pressões políticas, pois possibilita a demissão de servidores de governo, sem a demissão dos servidores de carreira de Estado. Uma das distorções que a Reforma se propõe a eliminar é o elevado gasto com a rubrica despesa de pessoal.

Esta pesquisa se torna importante, pois aborda as possíveis causas do elevado endividamento estatal na rubrica despesas de pessoal. Os servidores públicos, assim como a sociedade, não deveriam ser penalizados pela ineficiência gerencial de nossos governantes, estes, sim, os principais agentes do descontrole das contas públicas. Segundo Luque e Silva (2004), os problemas gerenciais associado ao mau desempenho da administração pública, assim como a propensão ao desequilíbrio orçamentário crônico, nos países em desenvolvimento, estão associados a problemas de falhas de governo. Por serem considerados falhas o mau gerenciamento e os desequilíbrios orçamentários frequentes, na gestão pública, e tendo sido a LRF implantada com o objetivo de equilibrar as finanças públicas a fim de se evitar gastos elevados, assim como o descumprimento das previsões legais quanto aos limites de gastos com pessoal gerar punições aos gestores públicos, não se pode dissociar o gestor público como o principal agente do insucesso ou fracasso na condução dos limites de gastos com pessoal, mesmo em momentos de crises econômicas. Uma vez que, de acordo com Souza, Silva e Câmara (2018) quanto mais se compromete as receitas públicas com as despesas com pessoal, maiores são os prejuízos para o andamento da entidade pública.

Embora a Lei de Responsabilidade Fiscal não tenha levado em consideração as mudanças de conjunturas políticas e econômicas, como preconiza Quadros, Pinto e Coronel (2018) ser uma das desvantagens da LRF a sua incapacidade de evitar possíveis crises estaduais, assim como o estudo de Luque e Silva (2004) mencionar que orçamento equilibrado pode não implicar em problemas sociais resolvidos, acarretando possíveis desequilíbrios por pressão da população por gastos públicos; esse estudo se aterá ao cumprimento da LRF *ipsis litteris*, uma vez que o desequilíbrio orçamentário acarreta endividamento público e a LRF permitiu a constatação de ausência de controles efetivos das contas públicas, por parte das unidades federadas (CASSIMIRO; NASCIMENTO; VIOTTO, 2021).

Diante deste cenário, existe uma flexibilização dos dispositivos da Lei de

Responsabilidade Fiscal, por parte dos gestores públicos, desconfigurando-a através de novas interpretações ou por meio de alterações legislativas (HARADA, 2019). Após vinte anos da Lei de Responsabilidade Fiscal, as punições para os gestores públicos, por irresponsabilidade com as contas públicas de pessoal, são raras (LIMA, 2015). Assim como, os Tribunais de Contas Estaduais, de certa forma, colaboraram com o endividamento elevado de alguns estados federados. Essa tolerância dos Tribunais de Contas foi descrita nos resultados da pesquisa de Nunes, Marcelino e Silva (2019) os quais identificaram que: não existe um padrão regional na interpretação dos Tribunais de Contas no tocante ao que se deve compor ou eliminar-se da base de cálculo das despesas com pessoal.

A inexistência de convergências de interpretação da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto a composição das despesas com pessoal, como também as diferenças nos modos de materialização (regras formais ou informais) da interpretação dos Tribunais de Contas Estaduais, assim como a escolha da metodologia de cálculo, pode influenciar nos resultados dos números divulgados pelos Estados (NUNES; MARCELINO e SILVA, 2019). Ou seja, podem não refletir a realidade de gastos com pessoal em algumas unidades federadas. Logo, dependendo da metodologia de cálculo adotada, alguns gestores, que deveriam ser punidos por desobedecer aos limites fiscais, escapam de punições e, conseqüentemente, não incorrem em crime de responsabilidade fiscal. Tal assertiva é corroborada no estudo de Oliveira e Cavalcante (2020) no qual mencionam que a forma de contabilização das despesas com pessoal, com exclusão de rubricas que deveriam ser incluídas como parte das despesas com pessoal (contabilização criativa), faz com que tanto os gestores públicos quanto os entes federados se livrem de sanções pertinentes, assim como impedem a reprovação das contas dos entes federados pelos tribunais de contas.

O estudo de Teixeira (2020) também menciona o crescimento das despesas com pessoal, nas unidades federadas, mesmo com o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas; assim como são apontadas as divergências de cálculo de pessoal entre o que é supervisionado pelos Tribunais de Contas, comparativamente ao que é prescrito pela Secretaria do Tesouro Nacional. Ainda segundo Teixeira (2020, p. 1748) “a interpretação dada pelos Tribunais de Contas cria uma margem adicional de despesas com pessoal sem que sejam ultrapassados os limites da LRF”. De acordo com o Boletim de Finanças Públicas dos Entes Subnacionais (STN, 2019), houve, em 2018, o descumprimento dos limites de gastos com pessoal, estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, por parte de 12 estados brasileiros.

Com tantos mecanismos de controle de finanças públicas (como por exemplo: a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Crimes Fiscais), algumas unidades federadas, como Minas

Gerais, tem quase 80% de sua Receita Corrente Líquida comprometida com despesas com pessoal (STN, 2019). Esse ciclo vicioso, de gastar além do que se arrecada para depois aplicar uma política de austeridade fiscal, é uma prática nefasta e vetusta na administração pública brasileira. Para Castro (2018) não há prioridade, por parte dos gestores públicos, pela fiel verificação de que a arrecadação prevista irá suprir as despesas fixadas. E, essa necessidade de gastar mais do que se arrecada ainda é um modelo dominante que deve ser suprimido, uma vez que a LRF foi promulgada com o objetivo de buscar o equilíbrio das contas públicas através de mecanismos de controle de gastos.

O aumento de gastos com pessoal prejudica o bem-estar social da população, assim como pode vir a cercear direitos de servidores públicos, por irresponsabilidade fiscal, sem a devida punição aos nossos gestores. De acordo com Oliveira e Cavalcante (2020, p. 771) “com a irresponsabilidade fiscal [...] o resultado final é a ausência de recursos suficientes para o bom funcionamento de serviços tão caros ao cidadão, como a saúde, a educação, a segurança, o saneamento básico e o transporte”. Uma atividade fiscal equilibrada influencia, de forma direta, no desenvolvimento dos serviços públicos prestados e na qualidade de vida da população (OLIVEIRA E CAVALCANTE, 2020).

É preciso que a comunidade acadêmica, através de seus pesquisadores, colabore, por meio de estudos científicos, a fim de auxiliar os gestores públicos na tomada de decisões, contribuindo, de alguma forma, para que os dispositivos legais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, não se tornem inócuos. As alterações legais, de forma a ajustar a lei ao comportamento contestável do gestor público, corroboram para uma ingerência administrativa-financeira, por parte dos gestores públicos, desobedecendo limites e regras legais.

Esta pesquisa se justifica pelo fato de uma larga escala de trabalhos científicos abordar os gastos com pessoal em governos locais (municípios). Estudos que abordam as despesas com pessoal nas unidades federadas são, de certa forma, em menores quantidades quando comparados a pesquisas que abordam os governos locais. Tal afirmação é corroborada pelos exemplos dos estudos acadêmicos, que serão citados no Referencial Teórico desta pesquisa.

O presente estudo está vinculado à linha de pesquisa Instituições e Políticas Públicas do Mestrado Profissional em Gestão Pública da Universidade Federal de Pernambuco a qual se centra na análise das instituições político-sociais e dos múltiplos atores envolvidos nos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

1.2 Caracterização do Problema

Apesar de a Lei de Responsabilidade fixar limites para que o gestor público gaste com pessoal de forma responsável, assim como haver previsões legais de punições tanto para o ente federado quanto para o administrador público pelo descumprimento legal, o fato concreto é o aumento de unidades federadas que descumprem o disposto em lei. A transgressão dos limites de gastos com pessoal não é um problema recente. O aumento da rubrica despesa com pessoal, incluindo o pessoal da ativa, inativos e pensionistas agravou a saúde fiscal dos estados brasileiros, incluindo o Distrito Federal (CAMARGO-JUNIOR; LEMOS, 2020).

De acordo com o estudo de Quadros, Pinto e Coronel (2018) algumas das vantagens da Lei de Responsabilidade Fiscal é o comprometimento dos gestores públicos, ações públicas mais transparentes por meio de relatórios de gestão que proporcionam a transparência das contas públicas e a limitação nos gastos com despesas com pessoal. Porém, nesse mesmo estudo em que mencionou ser uma das vantagens da LRF a limitação dos gastos com pessoal, os autores apontam como desvantagens a fragilidade no controle das despesas.

Para fins exemplificativos, entre os anos de 2015 a 2018 ocorreu um aumento paulatino das despesas com pessoal, e alguns Estados não conseguiram cumprir as previsões legais concernentes aos limites de gastos estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Contudo, existem Estados que estão há mais de dez anos descumprindo os limites da LRF com despesas de pessoal.

Apesar de o país ter enfrentado, em 2015, um período de recessão, o que contribuiu para a redução na arrecadação das receitas estatais (BRESSER-PEREIRA, 2016), tal fato não justifica o descaso do gestor público na condução do gerenciamento das despesas com pessoal. Pois, o objetivo da LRF é o aumento da transparência dos gastos públicos a fim de que a população possa exercer seu controle social no acompanhamento das despesas públicas executadas pelos gestores públicos, com punição àqueles que agirem incorretamente, e que os bons governantes sejam reconhecidos pela sociedade (MATIAS-PEREIRA, 2020).

Entretanto, apesar da existência de normas e limites para administrar as finanças públicas, e do controle externo das contas, através dos Tribunais de Contas Estaduais e da sociedade, não existe um controle acurado na política de pessoal, por parte dos gestores públicos, no sentido de prevenir o desequilíbrio das contas estatais. Logo, surgiu a seguinte pergunta de pesquisa: ***Qual o perfil socioeconômico das unidades federadas do Brasil, em relação aos limites de gastos com pessoal, estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, no lapso temporal de 2000 a 2019?***

1.3 Objetivo Geral

Identificar o perfil socioeconômico das unidades federadas do Brasil, em relação aos limites de gastos com pessoal, estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, no lapso temporal de 2000 a 2019.

1.4 Objetivos Específicos:

- Identificar os Estados Brasileiros que cumprem, assim como aqueles que descumprem os limites com despesas de pessoal, no período de 2000 a 2019;
- Investigar os motivos do descontrole de gastos com pessoal nos Estados brasileiros e quais ações administrativas foram tomadas pelas unidades federadas que obtiveram êxito no cumprimento legal;
- Detectar as agremiações partidárias dos partidos políticos governantes, ao longo dos vinte anos da LRF, destacando quais os maiores cumpridores legais e quais são aqueles que mais elevam as despesas com pessoal nos estados brasileiros e Distrito Federal;
- Verificar a correlação ou não dos aspectos socioeconômicos: Receita Corrente Líquida, PIB per Capita e Coeficiente de Gini dos estados brasileiros e Distrito Federal, no período de 2000 a 2019, a fim de se traçar o perfil socioeconômico dos estados infratores e daqueles cumpridores da lei fiscal no que tange as despesas com pessoal.

1.5 Estrutura da Dissertação

A Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, da Universidade Federal de Pernambuco, possui o objetivo de conquistar o título de Mestre em Gestão Pública e compreende a seguinte estrutura, conforme quadro abaixo:

Quadro 1: Estrutura da Dissertação

INTRODUÇÃO GERAL	
<p>Ensaio 1: Vinte anos da Lei de Responsabilidade Fiscal: uma Análise dos Gastos com Pessoal nos Estados Brasileiros, no período de 2000 a 2019.</p> <p>Objetivo: analisar se os Estados brasileiros estão cumprindo com os limites de gastos com pessoal dispostos na Lei de Responsabilidade Fiscal, no lapso temporal de 2000 a 2019.</p>	<p>Ensaio 2: Despesas com pessoal na Lei de Responsabilidade Fiscal: uma análise do perfil político partidário e de indicadores socioeconômico dos estados brasileiros, no lapso temporal de 2000 a 2019.</p> <p>Objetivo: analisar se existe relação entre o perfil político partidário e socioeconômico dos Estados brasileiros, no tocante ao cumprimento ou não dos limites de gastos com pessoal, estabelecidos na LRF, por meio da utilização de ferramenta estatística denominada Regressão Logística, no período de 2000 a 2019.</p>
Conclusão 1	Conclusão 2

Fonte: Elaboração própria.

Conforme o quadro 1, o estudo é composto por uma Introdução Geral e duas introduções individuais referentes a cada ensaio. Em seguida, o desenvolvimento do ensaio 1, seguido de sua conclusão. Após o ensaio 1, deu-se o desenvolvimento do ensaio 2, seguido de sua conclusão. Para lograr êxito na pesquisa, foram utilizadas as ferramentas de pesquisa já evidenciadas no item Propostas Metodológicas desse Projeto de Pesquisa.

2 VINTE ANOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA ANÁLISE DOS LIMITES DE GASTOS COM PESSOAL NAS UNIDADES FEDERADAS DO BRASIL, NO PERÍODO DE 2000 A 2019.

2.1 Introdução

O controle dos gastos públicos tem sido um desafio para os gestores da máquina estatal. A implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF - em 2000, durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, foi um marco na gestão das finanças públicas brasileira. Pois, trouxe influências análogas à Lei nº 4.320/64 a qual estabelece normas gerais de Direito Financeiro (CASTRO, 2018).

A LRF criou normas de finanças públicas a serem cumpridas com responsabilidade pelos gestores públicos. Uma das despesas com limitações previstas na LRF, por meio de limites percentuais, é a rubrica despesas com pessoal. Para Pereira e Arruda (2010, p. 6): “A limitação no gasto com pessoal é um dos mecanismos que a LRF utiliza para conseguir estabelecer uma consciência mais aguçada sobre a responsabilidade com os bens públicos aos gestores administrativos, resultando na tentativa de atingir o objetivo que é o equilíbrio das contas públicas”.

Após duas décadas de implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal, percebe-se um

desequilíbrio das contas públicas estaduais no tocante aos gastos com pessoal. Segundo o Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais (2018, p.3), publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional: em 2017, catorze Estados brasileiros estavam acima dos limites máximos dos gastos com despesas de pessoal. São eles: Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Sergipe, Acre, Paraíba, Roraima, Paraná, Bahia, Santa Catarina e Alagoas. Dessarte, um fato preocupante para o futuro das contas públicas estaduais. Existe uma relação direta entre uma gestão orçamentária e financeira eficaz no Setor Público e o desenvolvimento socioeconômico do país (COUTO; GOULARTE, 2019). A ineficiência gerencial, atrelada ao descumprimento dos limites legais em relação às despesas com pessoal, compromete o atendimento das necessidades básicas da população, uma vez que a maior fatia da arrecadação estadual está direcionada para o pagamento com pessoal.

O constante acompanhamento da evolução das despesas com pessoal é fundamental. É preciso que exista uma análise acurada na política de despesa com pessoal, por parte de nossos gestores públicos, no sentido de prevenir a ineficiência da gestão pública, evitando o extremo desequilíbrio das contas. Isso fica evidente no crescente número de Estados brasileiros que estão acima do limite estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal. O Gestor Público hesita em cortar gastos para não desagradar seus eleitores, não comprometer sua imagem e se desgastar. Tal fato é mais evidente em períodos eleitorais quando há um aumento de gastos públicos e um declínio de gastos pós-eleição, onde há um controle mais rígido da despesa pública. (GUERRA; PAIXÃO; 2018)

Um dos objetivos da LRF é minimizar condutas inadequadas do gestor público que pudessem prejudicar o equilíbrio das finanças públicas (LUQUE; SILVA, 2004). A LRF determinou mais rigidez sobre o controle de gastos com pessoal (LUQUE, SILVA, 2004) e impôs aos administradores públicos a execução de uma gestão pública fiscal responsável a fim de atender o controle social e respeitando os futuros gestores (CASTRO, 2018). Ou seja, os gestores públicos deveriam buscar o equilíbrio das contas públicas por meio de metas a serem alcançadas e prestar obediência aos limites determinados em lei a se cumprir (COSTA et. al. 2019).

Além do problema gerencial no controle das despesas com pessoal cujo comportamento desses gastos será analisado por meio de dados em painel com base no estudo de Oliveira et al. (2013), existe o fato das diferenças metodológicas de cálculos na apuração de gastos com pessoal. De acordo com Nunes, Marcelino e Silva (2019, p. 02) “cada um dos mais de trinta Tribunais de Contas estaduais e municipais no Brasil tem suas resoluções e entendimentos específicos sobre a forma de operacionalizar a LRF e normas associadas”. Logo, os tribunais

possuem a liberdade para interpretar a Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, não existe uma uniformidade de interpretação entre os Tribunais de Contas.

É importante verificar se as indicações políticas para o Cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas Estadual (órgão esse responsável pela avaliação e fiel cumprimento da política pública fiscal estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal) podem influenciar, desfavoravelmente, o funcionamento dos tribunais na análise das contas públicas, uma vez que parte das indicações acabam sendo feitas por parlamentares, o que pode comprometer a imparcialidade no julgamento das contas públicas (LIMA, 2015).

Logo, este estudo teve como objetivo, no lapso temporal de 2000 a 2019, analisar, por meio de frequência estatística, quais Estados brasileiros cumpriram os limites de gastos com pessoal dispostos na Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como aqueles que descumpriram os limites, ficaram no limite de alerta e no limite prudencial. O estudo apresenta as ações gerenciais adotadas pelos Estados que jamais descumpriram os limites legais nos primeiros quinze anos da Lei. Além disso, será estudado, por meio de dados de painel, o comportamento da despesa com pessoal por meio da análise da RCL na despesa total com pessoal.

Este ensaio, além desta Introdução, foi composto por quatro partes. Inicialmente abordou, de modo histórico, como se deu o controle de gastos com pessoal antes e após a promulgação da Lei Complementar nº 101/2000. Em seguida, apresentou os procedimentos metodológicos que foram utilizados para alcançar os objetivos do estudo. Na terceira parte foi realizado a análise do resultado da pesquisa e, por último, a conclusão.

2.2 A Administração Pública e a Lei de Responsabilidade Fiscal

A administração pública brasileira percorreu três modelos de administração. São elas: a administração pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial. A administração patrimonialista foi marcada pela corrupção e nepotismo. Já a administração burocrática foi desenvolvida para combater as falhas patrimonialistas, realizando controles administrativos rígidos dos processos, atribuindo aos servidores públicos o exercício do controle (MATIAS-PEREIRA, 2020). Com o tempo, a sociedade sentiu a necessidade de uma administração pública mais eficiente, transparente e que realmente atendesse a finalidade pública de servir a sociedade em geral. Tanto a administração pública patrimonialista quanto a burocrática não atendiam eficientemente o novo momento da sociedade em participar mais ativamente da gestão pública. Bresser-Pereira (2010, p. 112) declara que “a Reforma Gerencial que emergiu a partir dos anos 1980, na Grã-Bretanha, foi uma resposta à demanda por maior eficiência na oferta de

serviços públicos para o consumo coletivo e serviu para legitimar o Estado Social”. A administração pública gerencial, também conhecida como a Nova Administração Pública, buscou transformar padrões culturais tanto das organizações públicas quanto dos servidores públicos a fim de que ambos possam atender os desejos da sociedade no tocante a serviços públicos de melhor qualidade e transparentes (MATIAS-PEREIRA, 2020).

Hodiernamente existe a predominância da Administração Pública Gerencial, focada em metas, resultados e prestação de contas. Porém, apesar da predominância, ela coexiste com os modelos de administração pública, já que os traços de nepotismo e corrupção presentes no modelo patrimonialista impõem a necessidade de conservar certos esteios burocráticos ancorados em leis fortes com o fito de enfrentar o caldo cultural adverso. (CASTRO, 2001, p. 24).

A administração pública brasileira foi marcada por gestões sem planejamento de despesas e descompromissadas com os anseios da sociedade que necessita de uma administração pública moderna, responsável e transparente. Uma gestão pública responsável não é um anseio decorrente do mundo globalizado. É uma aspiração vetusta. Para Carvalho (2009, p. 03) “desde o surgimento do Estado brasileiro sempre se observaram alguns mecanismos ou revoltas contra administrações ímprobas de governantes ou outros detentores do poder”. Na busca por países emergentes equilibrados e financeiramente organizados, a fim de despertar o interesse de investidores nos países em desenvolvimento, tão famigerados por serem países detentores de altas taxas inflacionárias, orçamentos desequilibrados e gestores negligentes com suas funções sociais de atender as necessidades da sociedade. A partir de 1999, diversos países latino-americanos aprovaram leis de responsabilidade fiscal (LIMA, 2015).

Visando a uma gestão pública fiscal responsável, o Brasil aprovou a Lei de Responsabilidade em 2000. Esta Lei possui políticas fiscais voltadas para a restrição de gastos e o seu descumprimento acarreta punições a governos e governantes. As punições governamentais referentes ao desrespeito da previsão legal dos limites com despesas com pessoal estão previstas nos Art. 22, parágrafo único, incisos I a V e Art. 23, da LRF. Sempre que o percentual com despesa com pessoal exceder os limites legais, o percentual excedente deve ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro quadrimestre (Art. 23, da LRF). Perdurando o excesso, o ente estatal sofrerá medidas administrativas que visam punir governos e isso acontece amiúde. Já, no que se refere às punições a governantes, após a implantação da LRF em maio de 2000, foi publicada a Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000 – conhecida como Lei de Crimes Fiscais (LCF) cuja missão é responsabilizar o gestor público em relação a crimes cometidos na gerência das finanças

públicas, porém, as punições são quase raras.

Contudo, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal não foi uma decisão motivada pela mudança cultural de nossos gestores públicos. De acordo com Castro (2018, p. 468), “nossos administradores não se preocupavam com o futuro nem com o impacto nas gestões futuras, por decisões que tomavam durante o seu mandato”. Com o cenário econômico desfavorável por crises cambiais internacionais, o Brasil foi pressionado pelo FMI e por vários credores internacionais, a apresentar medidas de ajustes fiscais e a LRF era um dos acordos que o Brasil firmara com o FMI. Assim, o anteprojeto da LRF fora apresentado ao Congresso Nacional (CARVALHO, 2009). Através da Lei de Responsabilidade Fiscal, buscou-se aperfeiçoar as contas públicas do Brasil e tornar os governantes empenhados com orçamento e metas (MATIAS-PEREIRA, 2020). Nossa Lei de Responsabilidade Fiscal foi inspirada na experiência neozelandesa, pois esta se concentra na transparência das contas públicas (LIMA, 2015).

Mas, afinal, o que é uma gestão fiscal responsável? A própria Lei de Responsabilidade Fiscal define as características de uma gestão fiscal responsável em seu Art.1º, § 1º, quando menciona que uma gestão responsável é baseada em planejamento, transparência, que busca prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas.

É percebido, através da definição de Responsabilidade na Gestão Fiscal, a importância da ação governamental no desenvolvimento de uma política pública que atinja os objetivos planejados. É preciso haver responsabilidade dos gestores em relação às finanças públicas, e, através de ações sólidas, planejadas e transparentes, poderemos alcançar o bem-estar social e econômico da sociedade.

Um gestor público responsável deve cumprir metas e obedecer a limites concernentes aos gastos com pessoal, restos a pagar, dívida pública e equilíbrio orçamentário e financeiro. Para Carvalho (2009, p. 3) “atualmente, requer-se que o gestor público não seja um mero ordenador de despesas ou arrecadador de tributos.” O gestor público moderno deve ser capaz de planejar, traçar metas, resultados e cumprir fielmente ao que fora estabelecido em lei em relação ao caminho que deverá ser cumprido por cada administrador público, através de ações transparentes e responsáveis a fim de atender com eficácia aos anseios da sociedade. O controle de gastos públicos é um desafio atemporal para todos os gestores públicos.

2.2.1 Despesas com Pessoal: antecedentes históricos antes da Lei de Responsabilidade Fiscal

Desde a Constituição Federal de 1824, foi demandada - às instituições do período imperial - a elaboração de orçamentos para fins de controle das despesas e receitas, conforme Artigos 170 e 172 do Capítulo III – Da Fazenda Nacional:

Art. 170. *A Receita, e despesa da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal*, debaixo de nome de "Thesouro Nacional" aonde em diversas Estações, devidamente estabelecidas por Lei, se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade, em reciproca correspondencia com as Thesourarias, e Autoridades das Provincias do Imperio.

Art. 172. *O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos ás despesas das suas Repartições*, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas.

Em relação, especificamente, ao controle de gastos com pessoal, embora seja uma temática bastante abordada nas últimas duas décadas, é uma preocupação antiga nas Constituições Federais. A partir da Constituição Federal de 1891, foi estabelecida como uma das atribuições do Congresso Nacional – Capítulo IV, Art. 34, 25º: Compete privativamente ao Congresso Nacional: criar e suprimir empregos públicos federais, fixar-lhes as atribuições, estipular-lhes os vencimentos. Nesse momento surgiram as primeiras restrições compulsórias ao gestor público, não permitindo que ele agisse discricionariamente na política de pessoa da administração pública.

Na Constituição Federal de 1934, fora implementado um Título específico dedicado aos funcionários públicos – Artigos 168 a 173. A partir da Constituição Federal de 1967, foram fixados, pela primeira vez, limites percentuais para gastos com pessoal, conforme dispôs o Art. 66, § 4º da Carta Magna, a seguir: A despesa de pessoal da União, Estados ou Municípios não poderá exceder de cinquenta por cento das respectivas receitas correntes.

Com a promulgação da nossa atual Constituição – 1988 – foram inseridas questões básicas e fundamentais para o controle rígido do nosso orçamento, como prazos, vigência, exercício financeiro, elaboração orçamentária e organização do orçamento. Foi a partir da CF/1988, em seu Art. 165, § 9º - na Seção II – Dos Orçamentos, que ocorreu a citação da importância da criação de Lei Complementar que dispusesse sobre o controle orçamentário e financeiro dos órgãos e entidades da Administração Pública. Segundo o artigo 165, da

Constituição Federal de 1988, § 9º:

§ 9º Cabe à lei complementar:

I - Dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - Estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos. (BRASIL, 1988)

De acordo com Nascimento (2008, p. 47) “Antes da LRF, a Constituição Federal de 1988, já exigia a observação de limites para gastos com pessoal, medida que visava impedir a utilização política do Setor Público como agente empregador de mão-de-obra”. Enquanto a Lei Complementar que regulamentaria o controle orçamentário e financeiro dos órgãos e entidades da Administração Pública não fosse elaborada, outros dispositivos legais fixaram limites de gastos a serem obedecidos pelos gestores públicos, como o art. 38 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Posteriormente, tais limites foram implementados pela Lei Camata I, em 1995. E, pela Lei Camata II, em 1999. A Lei Camata I e II foram Leis de autoria da ex-deputada Rita Camata cujo objetivo era determinar limites do total das receitas arrecadadas com gastos de pessoal. A então Deputada regulamentou o artigo 169 da Constituição Federal de 1988. Na Lei Camata I, tanto a União quanto os Estados e Municípios teriam que ajustar suas despesas com pessoal ao limite máximo de 60% da receita tributária. Já a Lei Camata II, reduziu o limite de gasto da União para 50% e dos Estados e Municípios para 60%. Governadores e Prefeitos, apesar das Leis Camatas I e II, não cumpriram com os limites estabelecidos em lei. Conforme Asazu:

“O principal argumento dos governadores e prefeitos para o não cumprimento das Leis dizia respeito ao aumento dos gastos com os demais poderes. [...] Serviu também para trazer à tona o fato de que o ajuste fiscal não poderia concentrar-se apenas no esforço de um dos poderes. É nesse sentido que a LRF passou a contemplar limites nos três poderes, atendendo aos pleitos dos chefes dos Executivos”. (ASAZU, 2003, p. 69)

Na tabela a seguir, é possível verificar como eram os limites de gastos de pessoal, desde a Carta Magna de 1967 até as Leis Camata I e II:

Quadro 2: Limites de Gastos com Pessoal em dispositivos legais - % da RCL

ENTES FEDERADOS	CF 1967	Art. 38 da ADCT/88	LEI CAMATA I/95	LEI CAMATA II/99
UNIÃO	50%	65%	60%	50%
ESTADOS	50%	65%	60%	60%
MUNICÍPIOS	50%	65%	60%	60%

Fonte: Elaboração própria.

Verifica-se, com os limites supracitados no quadro 2, o controle de gastos com pessoal, desde a Constituição Federal de 1967 até a Lei Camata II. A gerência das despesas com pessoal se deu por meio de limites percentuais. Tais limites eram calculados de acordo com a apuração da Receita Corrente Líquida de cada ente da federação. Assim como os dispositivos legais supracitados, a Lei de Responsabilidade Fiscal também possui parâmetros para o cálculo dos limites de despesas com pessoal, em relação à Receita corrente líquida. Para Castro (2018, p.68) “a Lei de Responsabilidade Fiscal exige que se faça um acompanhamento constante da Receita Corrente Líquida, pois os limites para algumas despesas são nela baseados, principalmente para as despesas com pessoal”. Para melhor entendimento, é preciso compreendermos o conceito legal de Receita Corrente Líquida (RCL). A LRF, em seu Art. 2º, inciso IV, traz a definição da RCL:

IV - Receita Corrente Líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

- a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;
- b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;
- c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar no 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19.

É importante frisar que a apuração da Receita Corrente Líquida se dá pelo somatório das receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze meses anteriores, excluídas as duplicidades (Art. 2, inciso IV, § 3º).

2.2.2 Despesa com pessoal: após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal

A LRF é um dispositivo legal cujo objetivo fora cobrir uma lacuna da Constituição Federal de 1988 referente às finanças públicas que precisava de Lei Complementar para regulamentar os Arts. 163 e 169 da Constituição os quais versam sobre finanças públicas, responsabilidade fiscal, transparência dos atos públicos e prestação de contas (Carvalho, 2009). Carvalho destaca que a LRF veio regulamentar todo o contexto do Art. 169 da CF/88, o qual versa que “A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios não poderão exceder os limites estabelecidos em lei complementar”.

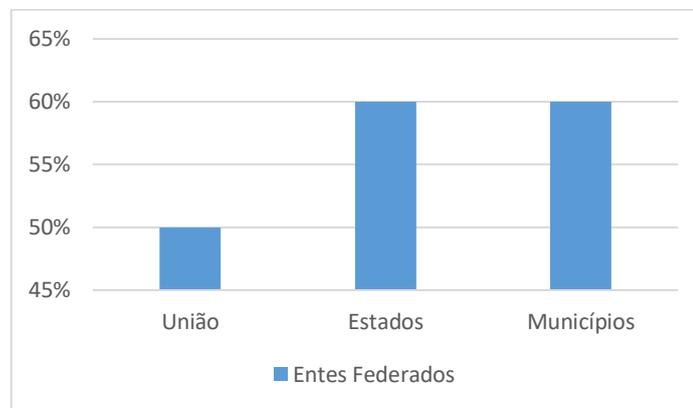
Novas responsabilidades foram incorporadas aos gestores públicos, principalmente no que tange aos gastos com pessoal. Era comum, no Brasil, a irresponsabilidade e o descompromisso dos governantes com nossas finanças. Os gestores públicos, antes da LRF, exploravam politicamente a gestão dos servidores públicos. Conforme Castro (2018), “um gestor contratava para o outro demitir, [...], pois quem contratava ganhava o voto do contratado. Quem demitia, sofria o impacto eleitoral da demissão. A saída [...], um contratava e o outro não demitia”. Tais ações culturais, aliadas às fragilidades institucionais na gestão pública, agravaram o montante das despesas com pessoal dos entes subnacionais. A falta de controle das contas públicas, com o rodízio de pessoal e junto com a prática de repassar para gestões futuras compromissos gerados na administração do antecessor gerou enorme endividamento nas três esferas de poder: União, Estados e Municípios. A LRF pode não ter sanado a questão do rodízio das terceirizações dos serviços públicos, mas impôs a responsabilização aos gestores por mau uso do dinheiro público impondo, por meio de prazos a ser cumpridos, a cultura de prestação de contas. Era preciso haver, por parte de nossos governantes, um compromisso com os recursos públicos, através de ações planejadas, responsáveis e transparentes.

As crises cambiais externas, como a crise do México, também conhecida como efeito tequila (1994), e a crise dos Tigres Asiáticos (1997), favoreceram a desconfiança dos investidores em aplicar recursos em nações emergentes, assim como o Brasil. Era preciso demonstrar compromisso com as finanças a fim de que o Brasil se tornasse uma nação confiável para atrair investidores externos. Sendo que os acordos firmados como Fundo Monetário

Nacional – FMI objetivaram trazer equilíbrio às contas públicas por meio de medidas de austeridade fiscal (Carvalho, 2003, pág. 4).

No Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso foi publicado, no Diário Oficial da União, a Lei Complementar nº 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, em 04 de maio de 2000. Não diferente do que aconteceu na Constituição de 1967, no Art. 38 da ADCT e nas Leis Camata I e II, a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) também fixou limites para o controle de gastos com pessoal pelos entes federados. Tais limites foram idênticos aos já estabelecidos pela Lei Camata II, conforme segue:

Figura 1: LRF – Limite de Gastos com Pessoal % da RCL



Fonte: Elaboração própria.

Conforme detalhado na figura 1, o limite máximo de gastos com pessoal para União permaneceu em 50% da receita corrente líquida, enquanto o limite máximo para estados e municípios perduraram em 60% da receita corrente líquida. Porém, além dos limites totais por entes federados, com a promulgação da LRF - passou a existir uma subdivisão dos limites entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, incluindo também os Ministérios Públicos, conforme quadro a seguir:

Quadro 3: Limites de Gastos com Pessoal Fracionado entre os Poderes, % da RCL

PODER	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
Executivo	40,9%	49%	54%
Legislativo	2,5%	3%	6%
Judiciário	6%	6%	-
Ministério Público	0,6%	2%	-
Total	50%	60%	60%

Fonte: Elaboração própria.

A repartição dos limites de gastos com pessoal entre os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público, exposta no Quadro 03, foi uma inovação necessária para controlar o aumento de gastos de pessoal dos chamados “poderes autônomos”, dividindo a

responsabilidade que antes era centralizada no Poder Executivo (DIAS, 2009).

A preocupação com as contas públicas acarretou todo um regramento voltado para o controle orçamentário das receitas e despesas públicas, com maior destaque para as despesas com pessoal, pois ela representa a maior fatia das despesas. Infelizmente, o que aconteceu, ao longo dos anos, foi um aumento no nível de gasto com pessoal nos Estados brasileiros, ao ponto de se extrapolar os limites legais impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. São Estados endividados, prejudicando a manutenção da máquina pública estatal no tocante as despesas de custeio as quais englobam, por exemplo, as despesas de prestações de serviços, aquisição de material de consumo e a redução das despesas de capital que são os investimentos em obras públicas, instalações, aquisição de máquinas e equipamentos, em prol da população.

Diversos estudos, após a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 04 de maio de 2000, abordaram como os entes federativos estavam em relação ao cumprimento aos limites de despesas com pessoal estabelecidos na LRF. Para fins de exemplificação, serão demonstrados a seguir, por meio de 03 (três) tabelas, alguns estudos sobre o tema:

Quadro 4: Exemplos de estudos realizados após a implantação da LRF – análise sobre as unidades da federação

AUTOR	ANÁLISE
<i>Reis e Reis (2009)</i>	Estudaram sobre a situação fiscal do Estado de Rondônia, avaliando a situação do ente federado antes e após a implantação da LRF
<i>Souza e Platt Neto (2012)</i>	Estudaram a composição e evolução das despesas com pessoal no Estado de Santa Catarina
<i>Soares (2013)</i>	Buscou identificar os impactos da LRF no comportamento dos gastos com pessoal e endividamento público, no período de 2000 a 2010, relativos aos 26 estados brasileiros.
<i>Costa e Silva (2016)</i>	Observaram os limites de gastos com pessoal no Poder Executivo dos Estados da região Nordeste, no período de início da recessão econômica brasileira.
<i>Pinto, Costa e Wilbert (2015)</i>	Conhecer as sanções e restrições da LRF e se elas estavam sendo aplicadas aos estados brasileiros
<i>Moura (2018)</i>	Investigou de que maneira os parâmetros de responsabilidade fiscal relativos a dívida e ao gasto com pessoal e investimentos repercutem sobre o produto médio dessas unidades federativas.
<i>Rabelo e Rodrigues Júnior (2018)</i>	Analisaram as despesas com pessoal do Poder Executivo dos Estados da Região Nordeste, no período de 2013 a 2017, identificando o cumprimento dos limites estabelecidos pela mencionada lei
<i>Costa et al. (2019)</i>	Verificaram quais as ações que foram adotadas por Estados que ultrapassaram o limite máximo de gastos com pessoal, permitidos pela LRF, estão colocando em prática para administrar sua despesa com pessoal.

<i>Rodrigues (2019)</i>	Analisou o comportamento do endividamento dos 26 estados brasileiros e o Distrito Federal, no período de 2008 a 2018, tendo como parâmetro a Lei de Responsabilidade Fiscal.
-------------------------	--

Fonte: Elaboração própria

Nos estudos supracitados, no Quadro 4, o foco, em sua maioria, é analisar a situação fiscal antes e após a implantação da LRF; a evolução da despesa de pessoal em um estado específico, ou em relação aos limites de gastos com pessoal do Poder Executivo dos estados da região Nordeste; como também, verificar quais ações foram adotadas por estados que ultrapassaram o limite de gastos com pessoal a fim de administrar as suas despesas com pessoal. Em dois estudos, foram analisados os 26 estados brasileiros e o Distrito Federal em relação ao comportamento dos gastos com pessoal e endividamento público após a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Neste estudo, o que diferiu dos estudos supracitados é o fato de que além da verificação do comportamento dos percentuais dos limites de gastos com pessoal, serão identificados os estados que jamais descumpriram os limites de gastos com pessoal nos primeiros quinze anos da LRF (2000 a 2014) e quais as medidas administrativas foram adotadas por esses entes federados a fim de cumprir fielmente os ditames legais. Além disso, será traçado o perfil socioeconômico das unidades federadas que cumprem os limites, assim como àquelas que não cumprem os limites legais.

Em relação aos estudos voltados para os municípios, seguem alguns exemplos:

Quadro 5: Exemplos de estudos realizados após a implantação da LRF – análise sobre os municípios brasileiros

AUTOR	ANÁLISE
<i>Giubert (2005)</i>	Como a LRF afetou os municípios brasileiros em relação aos limites estabelecidos sobre as despesas com pessoal
<i>Costa, Faroni e Vieira (2006),</i>	Avaliaram a situação econômico-financeira nos municípios do Estado de Minas Gerais entre 1995 e 2004 e observaram a obediência à LRF
<i>Rogers e Sena (2007)</i>	Analisaram a adequação dos municípios mineiros de grande porte em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal
<i>Santolin, Jayme Júnior e Reis (2009)</i>	Analisaram os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal no desempenho das despesas nos municípios de Minas Gerais.
<i>Oliveira et al. (2013)</i>	Analisaram os gastos com pessoal dos municípios da região metropolitana de Natal

<i>Santos, Bacchi e Nascimento (2016)</i>	Avaliaram os impactos da LRF nos gastos com pessoal em municípios do estado de São Paulo, no período de 1997 a 2014.
<i>Confessor et. al (2017)</i>	Discutiram aspectos importantes da LRF no que diz respeito à transparência, assim como avaliaram fatores condicionantes relacionados aos gastos com pessoal nos municípios da Paraíba para o triênio (2014, 2015 e 2016).
<i>Medeiros et al. (2017)</i>	Analisaram a tendência linear dos indicadores de despesa com pessoal e a correlação deste com o perfil de gastos com pessoal da saúde de 5.356 municípios do Brasil, no período de 2004 a 2009.
<i>Peres (2017)</i>	Analisou as cidades que compõem a região da grande Florianópolis, no período de 2013 a 2015, se as cidades cumpriram os limites que a LRF impôs para os gastos com pessoal, assim como, verificou se os municípios que ultrapassaram os limites atenderam as exigências de recondução aos percentuais máximos ou se sofreram as sanções abordadas por esta lei.
<i>Medeiros (2018)</i>	Verificou a arrecadação de Receita Corrente Líquida e o montante de Despesa com Pessoal dos anos de 2015 a 2017, analisando se foram atingidos os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal no Município de Serra Caiada – Rio Grande do Norte.
<i>Mota (2018)</i>	Verificou se uma eventual crise econômica teria ocasionado a diminuição das transferências correntes recebidas pelos Municípios, e isso teria repercutido no aumento do percentual de despesas com pessoal sem aumentar de fato o valor das despesas;
<i>Souza, Silva e Câmara (2018)</i>	Analisaram a situação das despesas com pessoal das capitais nordestinas brasileiras, no período de 2006 a 2016.
<i>Zanin e Krug (2018)</i>	Analisaram quais os municípios da região Sudoeste do Paraná violaram os limites total e prudencial de gastos com pessoal conforme disposto na LRF no período de 2010 a 2015.
<i>Couto e Goularte (2019)</i>	Investigaram as causas que levaram o Município de Vale Verde – RS a ultrapassar o limite legal dos 54% com despesas de pessoal no exercício de 2017.

Fonte: Elaboração própria

Os estudos em relação aos municípios, evidenciados no Quadro 5, vão ao encontro do que foi abordado em relação as unidades federadas, pois analisam como a LRF afetou os municípios em relação aos limites estabelecidos na rubrica despesa com pessoal e se os municípios estão obedientes à Lei.

Também foram encontrados estudos sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, em relação às despesas com pessoal, com outras abordagens, como seguem, para fins de exemplificação:

Quadro 6: Outras abordagens de estudo

AUTOR	ESTUDO
<i>Campagnoni, Platt Neto e Cruz (2014)</i>	Evidenciaram a observância do cumprimento dos limites da LRF referente às despesas com pessoal, nos Poderes e Órgãos da União, no lapso de 2000 a 2013.
<i>Rezende (2015)</i>	Investigou o comportamento dos Estados no período de 2002 a 2013, a partir de indicadores fiscais da receita, da despesa e do endividamento público.
<i>Nunes, Marcelino e Silva (2019)</i>	Analisaram as interpretações dadas à Lei de Responsabilidade Fiscal nos 19 anos de sua implantação.
<i>Teixeira (2020)</i>	Expôs as divergências entre as metodologias adotadas pelos Tribunais de Contas e as apresentadas no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), para o cálculo das despesas com pessoal, segundo a Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, ou Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Fonte: Elaboração própria

Além dos estudos voltados à obediência da LRF e o cumprimento dos limites com as despesas de pessoal, em relação as unidades federadas e aos municípios. Outras abordagens foram, de acordo com o Quadro 6, voltadas para a observância de tais limites em relação aos Poderes e Órgãos da União, assim como ocorreram estudos sobre o comportamento dos Estados a partir de indicadores fiscais. E, em estudos mais recentes - 2019 e 2020 – foram abordados as várias interpretações dadas à LRF em relação às divergências metodológicas adotadas pelos Tribunais de Contas Estaduais em relação a metodologia de cálculo adotada pela Secretaria do Tesouro Nacional.

A maioria dos estudos supracitados sobre o cumprimento do limite com despesa com pessoal foi em relação aos municípios brasileiros. Poucos estudos como os de Reis e Reis (2009), Souza e Platt Neto (2012), Soares (2013), Costa e Silva (2016), Rabelo e Rodrigues Júnior (2018) e Costa et al. (2019) abordaram despesas com pessoal em relação a alguns Estados brasileiros, em específico. Trabalhos que abordam as 26 unidades da federação e o Distrito Federal, são pouco explorados. Os autores que pesquisaram sobre despesas com pessoal nos Estados em relação ao limite da despesa estabelecido na LRF não abordaram sobre sanções, punições e responsabilidades dos gestores públicos em relação ao descumprimento ao dispositivo legal, e poucos abordaram sobre a atuação dos Tribunais de Contas na aprovação das contas Estaduais.

2.3 Discussão Metodológica

Este estudo analisou a situação-problema dos Estados brasileiros, incluindo o Distrito Federal, em relação a rubrica despesas com pessoal. Para Richardson (2017, p. 06), “a pesquisa descritiva procura descrever sistematicamente uma situação, problema, fenômeno ou programa para revelar da estrutura o comportamento de um fenômeno”.

Inicialmente foi observado o estado da arte quanto ao tema: limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para as despesas com pessoal, nos Estados brasileiros, em sites de busca acadêmica como o DOAJ, SPELL, SCIELO e Google Acadêmico. A maior fatia dos estudos acadêmicos são voltados para o cumprimento dos limites da LRF em relação aos municípios brasileiros.

Para realizar a pesquisa foram colhidos dados de natureza secundária e dados primários, uma vez que também houve procedimentos de pesquisa documental, que de acordo com Gil (2002, p. 46) são pesquisas compostas tanto por “documentos de primeira mão, que não receberam nenhum tratamento analítico, quanto por documentos de segunda mão, que de alguma forma já foram analisados”.

Os dados foram acessados mediante pesquisa nas bases de dados oficiais: IBGE, SICONFI-STN, Portais de Transparência dos entes federados, Tribunais de Contas, Secretaria do Tesouro Nacional, Secretaria da Fazenda Estadual e Controladoria Geral dos Estados. Foram coletadas informações sobre os percentuais das despesas com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida. Tais percentuais, são de acordo com os Relatórios de Gestão Fiscal dos Estados e por meio de dados da Secretaria do Tesouro Nacional, assim como valores da Receita Corrente Líquida e Despesa Total com Pessoal, no período de 2000 até 2019 (vinte anos).

Quanto aos procedimentos metodológicos, esta pesquisa se enquadra no tipo quantitativa, que segundo Prodanov e Freitas (2013), o pesquisador se limita à descrição factual de um evento em específico, não levando em conta a complexidade da realidade social. Nesse sentido, Gerhardt e Silveira (2009) acrescentam que pesquisa quantitativa se concentra numa quantidade pequena de conceitos, inicia com ideias preconcebidas do modo pelo qual os conceitos se relacionam, se utiliza procedimentos estruturados e instrumentos formais para coleta de dados e analisa os dados numéricos através de procedimentos estatísticos.

Através dos procedimentos de pesquisas supracitados, foram analisados os dados percentuais das despesas com pessoal, em cada Estado (dados da STN) nos percentuais de até 54% da RCL (limite de alerta); 57% da RCL (limite prudencial) e 60% da RCL (limite máximo com despesas com pessoal em cada unidade federada). As informações referentes a dados dos

percentuais da Receita Corrente Líquida/despesas com pessoal, não foram informações relativas aos gastos com pessoal fracionados entre os Poderes. Foram utilizados os dados consolidados de cada ente federado. Pois, a análise foi voltada para as despesas com pessoal no estado como um todo e não em relação as despesas por Poderes.

Na análise foram identificados, dentre os entes federados estaduais, a frequência, no lapso temporal de 2000 a 2019 das unidades federadas que descumpriram as determinações legais referentes a obediência dos limites de gastos com pessoal impostos na Lei de Responsabilidade Fiscal e àqueles que jamais ultrapassaram os limites de gastos.

Após a análise percentual dos limites de gastos, foram identificadas 10 unidades federadas que cumpriram integralmente os limites de gastos com pessoal estabelecidos na LRF. A fim de se obter informações sobre quais foram as ações administrativas adotadas pelos governos que obtiveram sucesso nos limites de gastos com pessoal, foram solicitadas, de cada uma das 10 unidades federadas, no lapso temporal de 2000 a 2019, por meio da LAI (Lei de Acesso à Informação – informações solicitadas e obtidas no interstício de setembro 2020 até fevereiro 2021) quais medidas preventivas foram realizadas para cumprir as metas legais. Tais informações são importantes para servir como exemplo para as unidades federadas que descumprem o expediente legal. Com exceção do Estado de Roraima, os demais estados forneceram informações sobre as ações administrativas de controle das despesas com pessoal. Foram várias tentativas, sem sucesso, das informações relativas à Roraima, nos portais correspondentes à Lei de Acesso à Informação.

Feitas as identificações das unidades federadas que cumpriram os limites legais com base nos seus Relatórios de Gestão Fiscal (2000 a 2014) e cada qual com metodologias de cálculo definidas pelos Tribunais de Contas Estaduais de cada ente federado, as 27 unidades federadas foram analisadas comparativamente RGF X PAF, a partir do exercício financeiro de 2015 até 2019. A partir do exercício 2015 a Secretaria do Tesouro Nacional começou a publicar o Boletim de Finanças Públicas dos Entes Subnacionais. A publicação desses boletins possibilitou identificar-se as diferenças metodológicas dos cálculos das unidades federadas x Secretaria do Tesouro Nacional, ou seja, as disparidades existentes na relação entre Despesa com Pessoal/RCL de acordo com o Relatório de Gestão Fiscal – RGF (esse relatório é uma exigência da LRF o qual deve ser divulgado ao final de cada quadrimestre pelos titulares dos Poderes e Órgãos Estaduais (Art. 54 da LRF) e a Despesa com Pessoal/RCL conforme o PAF – Programa de Ajuste Fiscal. Estar adimplente com o PAF é imprescindível para os estados contratarem operações de crédito. E, as metas com despesas com pessoal é um dos requisitos para essa certificação estatal.

De acordo com Teixeira (2020) as diferentes interpretações dos Tribunais de Contas estaduais sobre o que incluir e excluir da base de cálculo das despesas com pessoal acarretam aumento de gastos com pessoal sem ultrapassar os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. As práticas de incluir e excluir despesas da base de cálculo com pessoal visam relaxar os limites de gastos com pessoal estabelecidos na LRF (NUNES; MARCELINO e SILVA, 2019).

Foi observado pela metodologia aplicada pelos entes federados que, no período de 2015 até 2019, aproximadamente 44% dos estados cumprem o limite legal de despesa com pessoal, mas quando aplicada a metodologia da STN menos de 30% dos estados estão de acordo com os preceitos normativos. Destaque para 5 Estados que se encontram acima do limite de gastos com pessoal desde 2015, ou seja, há 04 (quatro) anos descumprem a previsão legal de gastos com pessoal em relação a metodologia PAF:

Quadro 7: Estados acima do Limite de Despesas com pessoal, no período de 2015 a 2018

UF	2015 %PAF	2016 % PAF	2017 % PAF	2018 % PAF
MINAS GERAIS	78,00%	77,00%	79,18%	78,13%
MATO GROSSO DO SUL	73,49%	65,49%	76,77%	63,55%
PARAÍBA	64,44%	61,18%	63,17%	62,78%
RIO DE JANEIRO	62,84%	74,73%	70,80%	62,69%
RIO GRANDE DO SUL	70,62%	69,73%	69,14%	66,87%

Fonte: Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais - 2015 a 2018.

É possível verificar em dados anteriores a 2015, no período de 2000 a 2014 (Quadro 7), que os Estados de Minas Gerais (desde 2011), Paraíba (desde 2012) e Rio Grande do Sul (desde 2000 a 2018, exceto o ano de 2010), já vinham ultrapassando os limites de gastos com pessoal, antes do método de cálculo da Secretaria do Tesouro Nacional – PAF.

O Distrito Federal, figurante como transgressor legal em 2015, conseguiu reduzir seus gastos com pessoal já em 2016 e se encontra até 2018 abaixo do limite. O DF conseguiu se desvencilhar de um comprometimento de suas receitas correntes líquidas com despesa com pessoal de 64,19% para 50,27% em três anos. Conforme informações obtidas através da Lei de Acesso à Informação, o resultado atípico do exercício financeiro de 2015, deveu-se a crise financeira que se iniciou em 2014.

É importante frisar que no período de 2000 a 2014 (15 anos da LRF) dez Estados (Acre, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima) destacaram-se por não infringir os ditames da LRF em relação ao limite máximo percentual de

gastos com pessoal. Nesse lapso temporal, os dados foram de acordo com o Relatório de Gestão Fiscal de cada unidade federada. Mas, será que pelo método de cálculo da Secretaria do Tesouro Nacional – PAF, esses 10 entes federados continuaram fieis à Lei? Com a publicação dos percentuais da RCL pelo método PAF, a partir de 2015, cinco unidades federadas cumpriram integralmente os ditames da LRF, no tocante aos limites de gastos com a folha de pessoal, independente do método de cálculo adotado: Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Pará e Rondônia.

Para os críticos da Lei de Responsabilidade Fiscal os quais, na época de implantação da lei, duvidavam que o instrumento legal seria efetivo e que seria uma lei teórica e não prática (LIMA, 2010), os cinco Estados supramencionados provaram que é possível, sim, ter uma gestão fiscal responsável.

Algumas unidades federadas descumprem os limites de gastos com pessoal, desde o ano 2000, sem punições administrativas aos seus gestores. Dentre os motivos da ausência de punições, temos, por exemplo: fiscalização deficitária dos órgãos de controle, ausência de avaliação continuada da política pública fiscal e com destaque para a metodologia de cálculo utilizada na apuração da despesa com pessoal dos Estados Federados. Além de existir uma metodologia de cálculo distinta entre os próprios Estados, com o aval dos seus respectivos Tribunais de Contas, a forma de cálculo também difere da metodologia adotada pela Secretaria do Tesouro Nacional (a partir de 2015).

Não existe uma metodologia uniforme nem entre os Estados, nem tampouco entre os Estados e a União. Nunes, Marcelino e Silva (2019, p. 1) mencionam que “Desde a introdução da LRF, em 2000, tem sido constatada várias mudanças institucionais dadas pela interpretação da legislação pelos Tribunais de Contas (TCs), ocasionando uma espécie de mutação genética”. Tal fato dificulta uma análise comparativa entre as situações fiscais dos Estados e dá margens para divulgação de valores mascarados, que não condizem com a realidade. A metodologia de cálculo dos Estados - não levam em consideração as despesas com inativos e pensionistas, do Imposto de Renda Retido na Fonte e obrigações patronais, para fins exemplificativos.

De posse da identificação das 10 unidades federadas que jamais descumpriram os limites de gasto com pessoal, conforme RGF de cada estado, foi verificado se após a metodologia de cálculo da STN/PAF esses 10 estados continuaram cumprindo os limites. E, apenas 50% desses estados (05) continuaram sem descumprir a LRF.

Após a análise supracitada, foi verificado o comportamento das despesas com pessoal por meio da análise da elasticidade da RCL na despesa total com pessoal, como forma de verificar se há relação do aumento das despesas com pessoal, cada vez mais presente nas

unidades federadas brasileiras, com o comportamento da Receita Corrente Líquida, assim como verificar se o período eleitoral corrobora para o aumento de gastos dessa rubrica. Essa análise, por meio de dados de painel, a fim de identificar se esse comportamento DTP x RCL também é um dos motivos do descontrole de gastos com pessoal nos estados brasileiros.

Para tal análise, foi usado o *Microsoft Excel 2019* para tabular os dados, reunindo todas as informações referentes à Receita Corrente Líquida e as Despesas Total com Pessoal, colocando na mesma base (em valores por mil), e na sequência calculados os logaritmos naturais de todas as variáveis necessárias ($\ln(dtp)$, $\ln(rcl)$ e $\ln(rcl)_{\text{Dummy}}$) para o modelo econométrico explicado a seguir, foi utilizada a fórmula LN(núm) do próprio *Microsoft Excel*.

Para analisar o comportamento da despesa total de pessoal, foi adotado o modelo econométrico proposto por Oliveira *et al.* (2013) para análise da elasticidade da receita corrente líquida na despesa total com pessoal. Nesse artigo, os autores buscaram analisar com dados em painel como se comportaram as despesas totais com pessoal nos municípios da Região Metropolitana de Natal, para tanto, elaboraram o seguinte modelo econométrico:

$$\log(DTP_{it}) = \alpha + \delta_i + \beta_1 \log(RCL_{it}) + \beta_2 [D1 * \log(RCL_{it})] + \varepsilon_{it} \quad \text{ME.1}$$

$$\log(DTP_{it}) = \alpha + \delta_i + \beta_1 \log(RCL_{it}) + \beta_2 [D2 * \log(RCL_{it})] + \varepsilon_{it} \quad \text{ME.2}$$

Onde, nas equações acima ME.1 e ME.2, as variáveis são correspondentes ao logaritmo natural das receitas correntes líquidas (RCL) e das despesas totais com pessoal (DPT), D1 (assumiu valor 1 para anos não eleitoriais) e D2 (assumiu valor 2 para anos eleitoriais) representam variáveis *dummies* indicativas do pleito eleitoral, visando captar o efeito do período eleitoral, diferenciando dos outros anos. Nesse sentido, foram multiplicados por 2 os seguintes anos: 2002, 2006, 2010, 2014 e 2018. A variável δ_i corresponde ao componente de perturbação estocástica, que conforme Greene (2000), é necessário para satisfazer os pressupostos tradicionais de regressão linear. Oliveira *et al.* (2013) explicam que as equações acima “podem ser estimadas por meio de dois métodos: efeitos aleatórios e efeitos fixos”. Neste trabalho, executamos as equações pelos métodos *pool*, *random effects* e *fixed effects*. Estas equações foram rodadas no *Software STATA 2019*.

Os cenários esperados seguem a mesma linha de Oliveira *et al.* (2013);

Cenário 1: a elasticidade da receita corrente líquida na despesa com pessoal é positiva, mesmo com o período eleitoral ().

Cenário 2: a elasticidade da receita corrente líquida na despesa com pessoal é positiva,

porém observa-se um efeito negativo no período eleitoral. Nesse caso, o período do pleito tem um impacto negativo (redução dos gastos) em decorrência do pleito eleitoral, na qual colabora a adequação dos municípios aos pressupostos da Lei.

Para avaliar a qualidade dos resultados calculados, foram também executados os seguintes testes no *STATA*: Breusch-Pagan / Cook-Weisberg e White's general test (verificar heterocedasticidade/homocedasticidade), Hausman (para comparar o modelo de efeitos fixos com aleatórios), Durbin-Watson (verificar se há autocorrelação) e multicolinearidade (comando *vif* no programa, iniciais de *variance inflation factor*, ou seja, fator de inflação da variância).

2.4 Análise dos Resultados

2.4.1 Gastos com pessoal nos entes federados Estatais

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu Art. 19, estabeleceu que a despesa total com pessoal das unidades federativas, não poderá exceder a 60% da Receita Corrente Líquida. E, em seu Art. 22, determina que a verificação do descumprimento dos limites de gastos com pessoal deve ser feita ao final de cada quadrimestre. Além disso, acrescentou o limite de alerta (54% da RCL) e o limite prudencial (57% da RCL), onde os Tribunais de Contas devem informar aos gestores públicos sobre a situação do ente sob seu comando. O excesso deve ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo que pelo menos um terço do excesso de gasto deve ser eliminado no primeiro quadrimestre (Art. 23 da LRF).

Na análise da situação dos Estados brasileiros, no período de 2000 a 2014, com os dados obtidos junto a Secretaria do Tesouro Nacional (dados no Apêndice A), foi observada que não houve unidade federativa que descumpriu os limites em todo o período de análise, ao passo que 10 se mantiveram abaixo dos 60% permitidos pela lei (AC, AM, BA, CE, ES, MA, MT, PA, RO, RR), mas somente em 20% dos anos houve descumprimento deste limite. Os percentuais são maiores quando se trata dos outros limites, havendo 48,89% de descumpridores do limite prudencial e 33,33% de limite de alerta.

Também foram analisadas as quantidades de vezes que os entes federados descumpriram os limites legais de gastos com pessoal nesse interstício de quinze anos: Rio Grande do Sul (93,33%), Paraná (80%), Minas Gerais (66,67%), Goiás (60%) e Paraíba (46,67%). Os demais não descumpriram mais de 33%, correspondente a 4 anos.

Para melhor entendimento dos dados percentuais supracitados, serão apresentados, nos

quadros seguintes, por meio da distribuição de frequência de dados, entre os anos de 2000 a 2014, a quantidade de unidades federadas, a cada ano, que cumpriram os limites de gastos com pessoal, àquelas que permaneceram no limite de alerta ou no limite prudencial e àquelas que descumpriram os limites legais, de acordo com o Relatório de Gestão Fiscal dos Estados, como segue:

Quadro 8 : Frequência dos Percentuais das Despesas com Pessoal em relação à Receita Corrente Líquida das Unidades Federadas do Brasil (RGF)

CLASSES	Status	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
0 - 53,9%	Cumpriu	11	15	12	10	14	19	15	15	19	15	16	15	10	12	10
54,0% - 56,9%	No limite de alerta	4	3	5	6	3	3	4	4	4	3	3	3	6	5	7
57,0% - 60%	No limite prudencial	4	3	4	4	5	3	5	4	2	6	3	6	3	4	4
> 60%	Descumpriu	8	6	6	7	5	2	3	4	2	3	5	3	8	6	6
Total de Estados		27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27

Fonte: Elaboração própria – dados da STN

De acordo com os dados do Quadro 08, nos primeiros quinze anos da LRF, em cada ano, no mínimo 10 e no máximo 19 estados cumpriram os limites de gastos com pessoal sem estar no limite de alerta ou no limite prudencial. Ou seja, estavam no percentual de até 53,9% da Receita Corrente Líquida comprometida com gastos com pessoal. Em relação ao limite de alerta essa variação vai de 3 até 7 estados. E, no limite prudencial, variam de 2 a 6 Estados. Os Estados que descumprem os limites variam de 2 a 8 Estados.

Em relação aos estados que cumprem os ditames legais sem estar no limite de alerta ou no limite prudencial, percebe-se, nos anos de 2005 e 2008 que 19 Estados cumprem o limite de gastos com pessoal, o equivalente a 70% dos estados brasileiros.

Nos quadros seguintes, a partir de 2015, são percebidas as diferenças percentuais dos limites de gastos com pessoal devido às divergências nas metodologias de cálculo entre os Relatórios de Gestão Fiscal e a metodologia PAF/STN. De acordo com Teixeira (2020) as diferentes interpretações dos Tribunais de Contas estaduais sobre o que incluir e excluir da base de cálculo das despesas com pessoal acarretam aumento de gastos com pessoal sem ultrapassar os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. As práticas de incluir e excluir despesas da base de cálculo com pessoal visam relaxar os limites de gastos com pessoal estabelecidos na LRF (NUNES; MARCELINO e SILVA, 2019). Seguem quadros:

Quadro 9: Frequência dos percentuais das Despesas com Pessoal em relação à Receita Corrente Líquida das unidades federadas do Brasil (RGF)

CLASSES	STATUS	RGF 2015	RGF 2016	RGF 2017	RGF 2018	RGF 2019
0 - 53,9%	Cumpriu	12	12	10	9	12
54,0% - 56,9%	No limite de alerta	6	9	3	11	9
57,0% - 60%	No limite prudencial	7	4	7	3	3
> 60%	Descumpriu	2	2	7	4	3
Total de Estados		27	27	27	27	27

Fonte: Elaboração própria.

Como já foi mencionado, a partir de 2015, a Secretaria do Tesouro Nacional começou a publicar boletins anuais apontando as diferenças percentuais entre o RGF x PAF (Conforme dados contidos nos Apêndices B e C). No quadro 20, percebe-se a mesma linhagem e equilíbrio vistos nos anos de 2000 a 2014. Os estados que cumprem os limites variando entre 9 a 12 estados, no limite de alerta entre 3 a 9 estados, no limite prudencial de 3 a 7 e os que descumprem os limites variando entre 2 e 7 estados, porém numa maior frequência com 2 estados descumprindo em 2015 e 2016.

Analisando as duas frequências baseadas em dados coletados dos Relatórios de Gestão dos Estados, percebem-se unidades federadas, em sua grande maioria, cumpridoras da Lei de Responsabilidade Fiscal. Mas, com a publicação da metodologia elaborada pela Secretaria do Tesouro Nacional e apresentadas conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), a realidade é outra. Isso é percebido no quadro a seguir:

Quadro 10: Frequência dos percentuais das Despesas com Pessoal em relação à Receita Corrente Líquida das unidades federadas do Brasil (PAF)

CLASSES	Status	PAF 2015	PAF 2016	PAF 2017	PAF 2018	PAF 2019
0 - 53,9%	Cumpriu	6	10	0	4	7
54,0% - 56,9%	No limite de alerta	2	7	9	3	7
57,0% - 60%	No limite prudencial	11	1	4	8	4
> 60%	Descumpriu	8	9	14	12	9
Total de Estados		27	27	27	27	27

Fonte: Elaboração própria.

Através do quadro 10 são percebidas grandes diferenças causadas pela não uniformidade nas metodologias de cálculo para a apuração dos percentuais das despesas com pessoal. No status cumpriu com o limite de gasto, por exemplo, no ano de 2015, de acordo com o RGF dos estados, 12 estados cumpriram os limites legais sem estar no limite de alerta nem no limite prudencial, já pelo método PAF, o número de estado cai pela metade, ou seja, apenas 6 estados cumpriram a primeira classe e isso se repete até o ano de 2019. Porém, em 2019, aconteceu a maior disparidade: no RGF, de 2017, na primeira classe, 10 estados cumpriram o limite de gastos com pessoal, mas, no PAF, nenhum estado cumpriu a primeira classe.

Na quarta classe, que representa os estados descumpridores dos limites, as diferenças são maiores. No ano de 2015, pelo RGF, 2 estados descumpriram os limites e pelo método PAF foram 8 estados. Em 2016, pelo RGF, novamente, 2 estados descumpriram e pelo método PAF foram 9 estados. Nos anos de 2017, 2018 e 2019 aconteceram grandes diferenças entre as metodologias de cálculo. Pelo RGF 7, 4 e 3 estados, respectivamente, descumpriram os limites de gastos com pessoal. E, pelo PAF foram 14, 12 e 9 estados. Ou seja, em 2017 a diferença chega a ser o dobro e nos anos de 2018 e 2019, a diferença é o triplo da quantidade de estados. Nos quadros 19, 20 e 21 foram vistas a frequência com que os estados cumprem, descumprem, estão no limite de alerta ou no limite prudencial.

Ademais foram identificadas as medidas administrativas adotadas pelos 10 entes federados que nunca infringiram a LRF, no período de 2000 a 2014 (No Anexo A constam as medidas administrativas adotadas, na íntegra, pelas 10 unidades federadas), são alguns exemplos: aumento de arrecadação através de fiscalização, redução da inadimplência, redução de cargos comissionados e tercerizados, investimento em capacitação, reestruturação das carreias do funcionalismo público e acompanhamento constante dos relatórios de despesa com pessoal. Os dados foram obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI) nos sítios eletrônicos das Secretarias da Fazenda, Controladoria Geral do Estado e Secretaria de Planejamento dos Estados.

2.4.2 Análise do comportamento da despesa com pessoal x Receita Corrente Líquida por meio da regressão com dados em painel

A fim de compreender se há relação do aumento dos gastos com pessoal em relação ao comportamento da Receita Corrente Líquida, assim como verificar se o período eleitoral influencia num aumento de gastos com pessoal, foram rodados testes, inicialmente para verificar se os pressupostos da regressão não são violados, observando se há multicolinearidade,

heterocedasticidade (White: $4.9e-44$) e autocorrelação (Durbin-Watson d-statistic = 1,30414), somente o primeiro não foi violado segundo teste do fator de inflação da variância (VIF). Entretanto, segundo Gujarati e Porter (2011), é esperado que os modelos econométrico apresentem heterocedasticidade e autocorrelação, normalmente se aplica a correção robusta de White para corrigir os valores.

Para calcular o modelo econométrico proposto por Oliveira et al. (2013) no STATA foram verificados, através do teste de Hausman, qual o modelo se adequa melhor ao dados (se de efeitos fixos, aleatórios ou agrupados). O modelo agrupado (*pool*) se mostrou adequado com estatística F (1939,65) ao nível de significância de 1%, apresentando coeficiente de 1,062876 para o $\log(RCL)$, indicando que a despesa total de pessoal tende a aumentar aproximadamente 6% a mais que qualquer aumento na RCL. Já a variável $D*\log(RCL)$ apresentou coeficiente - 0,0062372, indicando um comportante inversamente proporcional entre despesa de pessoal e RCL nos períodos eleitoriais.

A pesquisa realizada nos demonstrativos da DTP dos entes federados brasileiros, tendo como período pesquisado os exercícios de 2000 a 2019, na qual se observa crescimento da DTP *per capita* está acima do crescimento da RCL *per capita*, fato também observado no estudo de Oliveira et al. (2013). Observou-se, nesse período, que em cento e sessenta e quatro momentos das estimativas econométricas os gestores estaduais estavam comprometendo parcela significativa da receita com DTP em valores acima do permitido pela lei. Mostrando-se uma tendencia de 2013 até 2019, sendo que neste último período quase todos os entes federados estão acima do limite permitido, conforme observado na figura 2.

Figura 2: Evolução da RCL per Capita e DTP per Capita

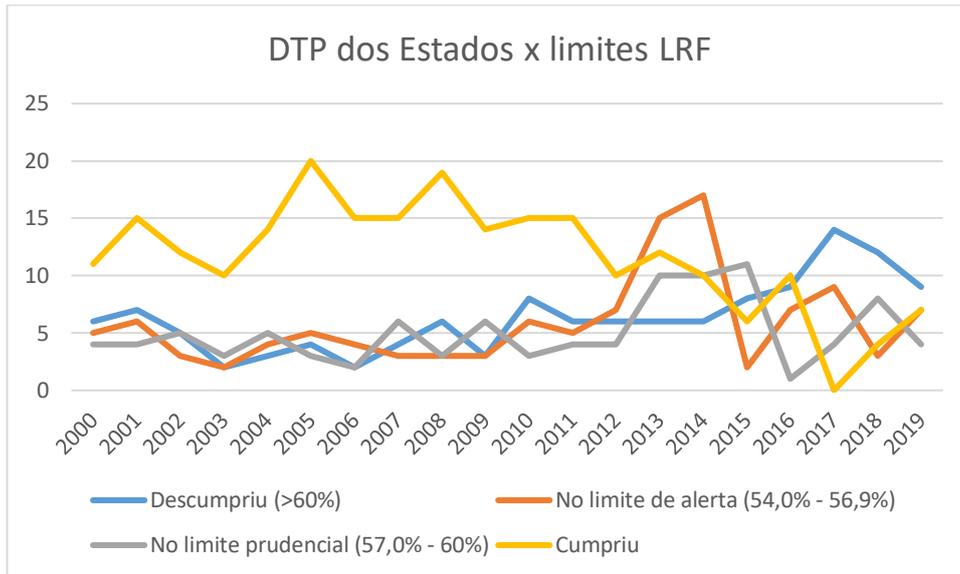


Fonte: dados da pesquisa

Esse aumento do comprometimento de parcela da RCL para pagar pessoal fica patente

quando se evidencia em termo numéricos, no conjunto dos estados e DF, que a RCL variou no período em 650,57% contra um aumento de 748,12% da Despesa total com pessoal no mesmo período.

Figura 3: Despesa Total com Pessoal dos Estados por limites fiscais



Fonte: dados da pesquisa

Na figura 3 é observada a evolução histórica das relações da Despesa Total com Pessoal nos Estados e Distrito Federal no intervalo de vinte anos em relação aos limites fiscais impostos pela Lei Complementar 101 de 2000, corroborando os resultados evidenciados na figura anterior, onde se verificou uma taxa de crescimento superior na despesa.

2.4.3 Avaliação e Fiscalização da Política Pública de Gastos com Pessoal nos Estados Brasileiros

As punições a governantes, na maioria dos casos, quando aplicadas, resumem-se a punições pecuniárias (multas). Qual o motivo de uma Lei que foi estabelecida com limites a serem obedecidos e punições aos governos e governantes que as descumprirem, não ser efetivamente cumprida? É o que se vê nos resultados deste estudo em que foram analisadas a quantidade de vezes em que os entes federados descumpriram os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, no tocante aos gastos com pessoal, em que no interstício de 15 anos (2000 a 2014), unidades federadas como Rio Grande do Sul descumpriu 93% dos anos, Paraná 80%, Minas Gerais 66%, Goiás 60% e Paraíba 46%, sem punições para governantes. Das multas e débitos imputados aos infratores legais, menos de 5% são recolhidos ao erário, ou seja, os

Tribunais de Contas não cobram do Poder Judiciário a execução das multas e débitos proferidas em suas decisões (LIMA, 2015).

Para Lima (2015) a falta de punição aos gestores públicos é um dos motivos que enfraquece a lei, assim como a influência política na escolha dos Conselheiros dos Tribunais de Contas. Lima ainda cita uma frase atribuída ao ex-Presidente Getúlio Vargas em que ele mencionava que os Tribunais de Contas seriam “os locais onde se arquivam amigos”. Nas entrevistas realizadas no estudo de Marcelino, Nunes e Silva (2019), um dos respondentes, servidor de um Tribunal de Contas, mencionou que existem critérios diferentes na análise das contas para Estados e Municípios e que o critério adotado para o Estado é menos rigoroso uma vez que a indicação política dos Conselheiros dos Tribunais de Contas é com o Governador.

Corroborando com a afirmação de Lima (2015) e Marcelino, Nunes e Silva (2019), foram pesquisadas as indicações e os perfis dos Conselheiros dos Tribunais de Contas Estaduais e foram obtidos os seguintes resultados:

Dos 186 conselheiros, 67,7% são de origem majoritariamente política, vindo de cargos eletivos ou de direção e assessoramento aos governos estaduais, 27,5% eram servidores públicos, incluindo 47 técnicos de carreira dos próprios TCEs, e 9 (4,8%) por relações familiares com governadores ou grandes famílias políticas dentro dos estados. (MACHADO, 2017, p. 40).

Diante dos números expressivos obtidos na pesquisa realizada por Machado (2017), a tendência é que os Conselheiros indicados pelos Governadores e Assembleias Legislativas aprovem as contas Estaduais.

Na avaliação de uma política pública, verificam-se o desempenho e os impactos de uma determinada política implantada na sociedade. É a parte finalística do processo, é nesta etapa que visualizamos se os resultados alcançados atenderam aos objetivos traçados. Para Matias-Pereira (2012), é na avaliação de uma política pública que se busca o progresso ou a remodelação do que foi traçado cujo objetivos é identificar os resultados positivos, erros e distorções, é muito além da mensuração, é um julgamento de ações dos atores envolvidos, no que se está avaliando, a partir de referências.

A avaliação da política pública fiscal, concernente à despesa com pessoal, dá-se através de ações preventivas exercidas pelo Poder Legislativo, Tribunais de Contas e o Sistema de Controle Interno de cada Estado brasileiro (BRASIL, 2000).

Em relação a avaliação da política fiscal estabelecida na LRF, esta se dá por meio de limites de gastos com pessoal, através de percentuais – Logo, trata-se de uma avaliação posterior a implantação da Lei fiscal, analisando os resultados alcançados. Cumprir as metas

estabelecidas é sinônimo de êxito da política pública avaliada. É o que aconteceu com os 10 Estados que cumpriram integralmente, em 15 anos da LRF, os limites de gastos com pessoal: Acre, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia e Roraima.

Conforme o Guia Prático de Análise Ex-Post, lançado pelo Governo Federal (2018, pág. 215) “A avaliação de Resultados estuda de forma exploratória os indicadores de resultados e impactos esperados com a política. Trata-se de metodologias quantitativas e qualitativas que verificam a evolução dos indicadores disponíveis”. Conforme os indicadores de percentuais de gastos com pessoal, há uma tendência das unidades federadas em extrapolar os limites estabelecidos para as despesas com pessoal em que 37% dos entes estatais cumpriram a lei (2000 a 2014) e 63% descumpriram ao menos uma vez o limite.

Após a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, os Tribunais de Contas se tornaram guardiões das contas públicas. De acordo com Nunes e Silva (2019) quem operacionaliza a LRF são os Tribunais de Contas, assim como exercem o controle externo sobre os governos estaduais. Além da operacionalização da LRF, houve a ampliação das competências dos Tribunais de Contas.

Uma das funções dos Tribunais de Contas é alertar os gestores públicos quando o montante de despesa total com pessoal ultrapassar 90% (noventa por cento) do limite (Art. 59, § 1º, inciso III – LRF). Além do alerta, compete aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder ou Órgão (Art. 59, § 2º - LRF). Ou seja, os Tribunais de Contas avaliam quantitativamente a política pública referente às despesas com pessoal, tendo como parâmetro os limites legais previstos na LRF.

No processo de avaliação da despesa com pessoal nos Estados, os Tribunais de Contas são de suma importância para o sucesso ou fracasso da aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal. São os Tribunais de Contas que fiscalizam e controlam os gastos públicos, assim como tem o papel de orientar os gestores no cumprimento das previsões legais para o exercício da função de Gestor Público. Mas, o que se percebe nesse estudo são os prejuízos nas contas públicas pela falta de uniformidade do dispositivo legal no tocante ao que compõem a base de cálculo das despesas com pessoal, corroborando com os estudos de Nunes, Marcelino e Silva (2019), Oliveira e Cavalcanti (2020) e Teixeira (2020). A falta de uniformidade na metodologia de cálculo das despesas com pessoal, por parte dos Tribunais de Contas Estaduais, com metodologias próprias de cálculo, pode influenciar nos resultados dos números divulgados pelos entes federados (NUNES; MARCELINO e SILVA, 2019), assim como podem fazer com que tanto gestores públicos quanto entes federados se livrem de punições e impedem a

reprovação das contas das unidades federadas pelos Tribunais de Contas (OLIVEIRA e CAVALCANTI, 2020). Por fim, as várias interpretações dadas pelas cortes de contas dão margem aos gastos com pessoal sem que se ultrapasse os limites da LRF (TEIXEIRA, 2020).

A tolerância dos órgãos de controle, no tocante aos dispositivos legais, resulta no “fracasso” da Lei de Responsabilidade Fiscal nos Estados brasileiros. A cultura de gestão dos órgãos e entidades da administração pública precisa mudar, pois os órgãos de controle não conseguem adentrar nas gestões. Para Matias-Pereira (2020, p.211) “É na questão cultural que se localiza, em geral, a explicação quanto ao sucesso ou fracasso de uma política ou programas elaborados; e também quanto às diferentes soluções e padrão adotados para ações públicas de intervenção”. Os órgãos de controle de contas públicas avaliam e aprovam as contas dos governos de forma a comprometer grande parcela das receitas arrecadas.

2.5 Considerações Finais

Este estudo buscou identificar as unidades federadas que cumprem e aquelas que descumprem os limites de gastos com pessoal, em termos percentuais, no período de 2000 a 2019, assim como investigar os motivos do descontrole dos gastos com pessoal e identificar quais ações administrativas foram adotadas pelas unidades federadas que obtiveram êxito no cumprimento legal. Para alcançar tais objetivos foram utilizados dados históricos obtidos junto à Secretaria do Tesouro Nacional (2000 a 2014) e os dados de 2015 a 2019 por meio do Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais (STN). Em relação às medidas administrativas adotadas para cumprir integralmente os ditames de gastos com pessoal da LRF, foram utilizadas informações obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação.

Em relação ao cumprimento ou não dos limites de gastos com pessoal por parte dos entes federados, foram observadas algumas particularidades: não houve unidade federada que descumpriu os limites de gastos em todo período de análise; Dez Estados que nunca descumpriram a lei (AC, AM, BA, CE, ES, MA, MT, PA, RO, RR), nos primeiros 15 anos da LRF (2000 a 2014); somente em 20% dos anos houve descumprimento do limite, e houve 48,89% de entes federados que descumpriram o limite prudencial e 33,33% descumpriram o limite de alerta.

Na análise também foram verificadas a quantidade de vezes que os entes federados descumpriram os limites de gastos com pessoal, nesse caso houve percentuais elevados como o do Rio Grande do Sul (93,33%), Paraná (80%), Minas Gerais (66,67%), Goiás (60%) e Paraíba (46,67%).

As medidas administrativas utilizadas pelos entes federados que cumpriram por todo o

tempo o limite de gastos com pessoal buscaram aumentar a arrecadação por meio de fiscalizações, redução de cargos comissionados e terceirizados, reestruturação das carreiras do funcionalismo público e acompanhamento constante dos relatórios das despesas com pessoal.

No que tange aos motivos do descontrole de gastos com pessoal por parte de algumas unidades federadas foram identificados: as diferentes metodologias de cálculo utilizadas por parte dos Tribunais de Contas Estaduais, tanto entre eles quanto a Secretaria do Tesouro Nacional. Nos primeiros 15 anos da LRF os percentuais apresentados pelos entes federados eram com base em seus Relatórios de Gestão Fiscal, a partir de 2015, com a publicação dos Boletins de Finanças do Entes Subnacionais, é verificado a disparidade de percentuais quando comparado RGF X STN (PAF). Foi observado, neste estudo, que pela metodologia aplicada pelos entes federados, no período de 2015 até 2019, aproximadamente 44% dos estados cumprem o limite legal de despesa com pessoal. Mas, quando aplicada a metodologia da STN, menos de 30% dos estados estão de acordo com os preceitos normativos. Com a metodologia da STN ocorreu um aumento de Estados descumpridores dos limites de gastos com pessoal. A inclusão e exclusão das despesas da base de cálculo com pessoal podem relaxar os limites e consequentemente aparentar controle de gastos com pessoal, isso impede que haja punição aos gestores públicos.

Outro problema, verificado no estudo, é a aprovação das contas de gestores descompromissados com os limites legais das despesas com pessoal e com a sociedade que ele gere, pelos Tribunais de Contas. Os cargos de Conselheiros dos Tribunais de Contas, em sua maioria, são cargos de indicação política. Isso prejudica a real avaliação da política pública fiscal, assim como a aplicação das penalidades legais aos gestores públicos infratores. Existem punições a governos e raramente punições a governantes.

Houve estados que descumpriram 4 anos seguidos os limites de gastos com pessoal (2015 a 2018): Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. E, em períodos anteriores (2000 a 2014), Minas Gerais descumprir desde 2011, Paraíba desde 2012 e o Rio Grande do Sul desde 2000 a 2018, exceto o ano de 2010. Estes estados já descumpriam os limites mesmo antes da metodologia de cálculo da Secretaria do Tesouro Nacional.

Por fim foi verificada a relação do aumento de gastos com pessoal com o comportamento da Receita Corrente Líquida, assim como verificar se o período eleitoral influencia no aumento de gastos com pessoal. E foi constatado por meio de testes econométricos que a despesa total com pessoal tende a aumentar aproximadamente 6% a mais que qualquer aumento da Receita Corrente Líquida e que, nos períodos eleitorais, há um comportamento

inversamente proporcional entre despesa com pessoal e Receita Corrente Líquida.

Logo, a LRF estabeleceu limites a serem cumpridos sob pena de punições a governos e governantes. Definiu os Tribunais de Contas como órgãos de controle para monitorar, acompanhar e fiscalizar tais limites em seus respectivos Estados, inclusive alertando as unidades federadas quando estas ultrapassarem o limite de alerta. Porém, como foi demonstrado, apesar dos mecanismos legais, existem unidades federadas que descumpriram quase que na integralidade os limites legais com gastos com pessoal por quase 20 anos.

A não uniformidade do que deve compor a base de cálculo dos gastos com pessoal, deixando a cargo de cada Tribunal de Contas, por entendimento próprio, o que deve ser incluído e excluído da base de cálculo dos gastos com pessoal, além de favorecer o exercício de uma contabilidade criativa que implica em não responsabilização dos governantes que gastam com pessoal o que não reflete a realidade, também acarreta na impossibilidade de comparação de gastos com pessoal entre as unidades federadas. As disparidades dos números percentuais pelos Estados fica evidente na comparação dos Estados que descumpriram os limites de gastos com pessoal conforme o que foi publicado no Relatório de Gestão Fiscal e o que foi evidenciado pelo método do PAF/STN. Pelo PAF, em alguns anos, o número de unidades federadas que não cumpriram os limites legais chegou a ser o triplo do que foi publicado nos Relatórios de Gestão Fiscal.

Para se fazer aplicar os ditames da LRF em relação aos gastos com pessoal há um longo caminho a percorrer. É preciso fortalecer as instituições de controle por meio de indicações técnicas uma vez que os órgãos de controle são compostos majoritariamente por pessoas ligadas a política, por relações com familiares de governadores ou ainda por fazer parte de famílias dominantes de alguma unidade federada.

O sucesso ou fracasso de uma política pública implantada, além de cultural, também se deve à robustez ou fragilidade das instituições. Possuímos leis que devidamente aplicadas poderiam nos render Estados saudáveis financeiramente e trabalhando para o bem-estar social da população. Mas, é cultural, no Brasil, a não aplicação das leis implantadas procriando gestores públicos sem responsabilidade fiscal e descompromissados com a missão que lhe foi conferida por seus eleitores.

O compromisso de todos os atores envolvidos no monitoramento, controle e execução da política pública de responsabilidade fiscal é imprescindível. Fazer valer a Lei Fiscal, não só com ações preventivas, mas também, com intervenções punitivas, se for preciso, a fim de amenizar ou banir o descompromisso fiscal da maioria dos gestores públicos. Tribunais de Contas atuantes e imparciais na avaliação de desempenho dos governantes, assim como,

uniformidade na metodologia de cálculo referente à apuração das despesas com pessoal irá tornar o processo mais transparente e, conseqüentemente, haverá responsabilidade com as contas públicas e com a sociedade. Não incorporar os limites de gastos com pessoal, como prioridade na administração pública, poderá acarretar restrições orçamentárias e financeiras bastantes severas às instituições públicas, fazendo com que haja pouca mobilidade das contas públicas, e, conseqüentemente, impedindo os Estados de agirem com rapidez, em momentos de crises econômicas, uma vez que é imprescindível haver harmonia entre a responsabilidade fiscal e a responsabilidade social para que as unidades federadas promovam justiça social com redução de desigualdades.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. R. Uma história da lei brasileira de responsabilidade fiscal. **RDU, Porto Alegre**, Edição Especial, p.p. 126-154, 2016.

ASAZU, C. Y. **Os caminhos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): instituições, ideias e incrementalismo**. 2003. 106 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo – FGV, São Paulo, 2003.

AVELINO, V. S.; MACHADO, M. V. V., CORRÊA, D. M. M. C. Responsabilidade fiscal: análise dos gastos com pessoal do poder executivo nos municípios da região metropolitana de fortaleza. **Revista Controle**, Fortaleza, CE, v. 19, n. 1, p. 125-159, jan./jun. 2021. Disponível em:
< <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/630> >. Acesso em 08 fevereiro 2021.

BANDEIRA, M. L.; BRITTO, P. A. P.; SERRANO, A. L. M. Gestão fiscal dos estados brasileiros: análise dos gastos com pessoal entre 2008 e 2016. **Revista Negócios em Projeto**, Brasília, n. 2, v. 9, p.p 123-144, 2018.

BRASIL. **Constituição Política do Imperio do Brazil**, de 25 de março de 1824) – Disponível em:

< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm >. Acesso em: 20 outubro 2019.

_____. **Art. 38 Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)** – de 05 de outubro de 1988. Disponível em:

<http://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/ADC1988_04.10.2017/art_38_.asp>. Acesso em: 15 outubro 2019.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891) – Disponível em:

< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm >. Acesso em: 20 outubro de 2019.

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934 – Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 20 outubro de 2019.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 24 de janeiro de 1967 – Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 20 outubro de 2019.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 22 de setembro de 1988 – Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 20 outubro de 2019.

BRASIL. Lei Camata I - **Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995**. Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp82.htm>. Acesso em: 20 outubro 2019.

_____. Lei Camata II - **Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999**. Disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do art. 169 da Constituição. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp96.htm>. Acesso em: 20 outubro 2019.

_____. **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. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 12 setembro 2019.

BRESSER-PEREIRA L. C. Democracia, estado social e reforma gerencial. **RAE**, São Paulo, v. 50, n.1, p.p 112-116, jan./mar. 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reflexões sobre o Novo Desenvolvimentismo e o Desenvolvimentismo Clássico. **Revista de Economia Política**, vol. 36, nº 2 (143), pp. 237-265, abril-junho/2016

BRITO, J. L. et. al. Avaliação do impacto da lei de responsabilidade fiscal sobre os gastos com pessoal no poder legislativo do estado do Amazonas. **Revista de Administração e Contabilidade**, Feira de Santana, n. 3, v. 8, p.p 19-27, set./dez. 2016.

CAMARGO-JUNIOR, J. B.; LEMOS, L. B. S. Despesa total com pessoal na lei de responsabilidade fiscal: o caso do estado de mato grosso. **Revista de Gestão, Economia e Negócios - REGEN**, v. 1, n. 1, p. 104-129 (2020).

CAMPAGNONI, M.; PLATT NETO, O. A.; CRUZ, F. A observância dos limites para despesas com pessoal entre poderes e órgãos da união no período de 2000 a 2013. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Minas Gerais, MG, v. 16, n. 26, p. 137-171, ago./dez. 2014. Disponível em:

< <https://cadernosdolegislativo.almg.gov.br/ojs/index.php/cadernos-ele/article/view/137/107>>. Acesso em 12 abril 2020.

CARVALHO, D. **LRF: doutrina e jurisprudência**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA et. al. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post**.v. 2, pp 301, 2018. Disponível em: < <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guiaexpost.pdf>> Acesso em 20 setembro 2020.

CASTRO, D. P. LRF – o enfrentamento de uma cultura perversa. **Revista Brasileira de Contabilidade – RBC**, Brasília, DF, n. 132, p. 23 a 30, nov./dez. 2001.

CASTRO, D. P. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público no setor público**. 7. ed. – São Paulo: Atlas, 2018.

CASSIMIRO, F. I.; NASCIMENTO, R. S.; VIOTTO, R. Avaliação dos determinantes de

endividamento público dos entes subnacionais. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 19, n. 1, p. 236-274, jan./jun. 2021.

CONFESSOR, K. L. A.; ALMEIDA, C. M. V.; COSTA, J. M.; TORRES, F. J. V.; Gasto Público: uma análise das despesas com pessoal nos municípios paraibanos. **XXIV Congresso Brasileiro de Custos** – Florianópolis, SC, Brasil, 15 a 17 de novembro de 2017.

CORREIA, F. M.; NEDUZIAK, L. C. R. Impacto dos gastos em investimento na dívida dos estados brasileiros: uma análise threshold. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, vol. 11, n. 2, pp. 193-209, 2017.

COSTA, A. J. B. et. al. Limite máximo da lei de responsabilidade fiscal com despesas de pessoal: estudo de caso dos estados brasileiros. **Revista Eletrônica Gestão e Serviços (REGS)**, São Paulo, SP, v. 10, n. 1, p. 2556-2581, jan./jun. 2019. Disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-metodista/index.php/REGS/article/view/8291>> Acesso em: 15 junho 2020.

COSTA, D. M. D.; FARONI, W.; VIEIRA, R. S. Avaliação econômico-financeira dos municípios mineiros à luz da lei de responsabilidade fiscal no período de transição de governo. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 13., 2006, Belo Horizonte. **Anais eletrônicos...** CBC: 2006. Disponível em: <<https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/1752>>. Acesso em: 10 abril 2020.

COSTA, J. A.; SILVA, W. S. Lei de responsabilidade fiscal: observância dos limites de gastos com pessoal no poder executivo dos estados da região nordeste de 2013 a 2015, período de início da recessão econômica brasileira. **Revista Controle**, Fortaleza, CE, v. 14, n. 2, p. 328-356, dez. 2016. Disponível em: <<https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/341>>. Acesso em 12 abril 2020.

COUTO, T. E.; GOULARTE, J. L. L.; O Impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a Gestão da Despesa com Pessoal: um estudo de caso no Município de Vale Verde, RS. **RAGC**, v.7, n.27, p. 157-179/2019.

DIAS, F. A. C. **O controle institucional das despesas com pessoal**. Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal, Brasília, v. 54, fev. 2009 - ISSN 1983-0645 – Disponível em: <http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm>. Acesso em: 15 dezembro 2019.

GERHARDT, T.E.; SILVEIRA, D.T. **Métodos de Pesquisa**, 1st ed. Universidade Federal do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, Brazil, 2009; ISBN 9788538600718.

GIL, A. C. **Como elaborar projeto de pesquisa** - 4. Ed. - São Paulo: Atlas, 2002.

GIUBERT, A. C. Lei de responsabilidade fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 33., 2005, Natal. **Anais eletrônicos...** ANPEC: 2005. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A048.pdf>>. Acesso em: 08 abril 2020.

GUERRA, D.; PAIXÃO, A. N.; LEITE-FILHO, P. A. M. Os ciclos político-econômicos e os gastos dos estados no Brasil: 1995-2013 - **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 61, no 3, 2018, pp. 695 a 734.

HARADA, K. Desrespeito ao limite de despesas de pessoal e aumento da carga tributária. **Blog GEN Jurídico**. São Paulo, 22 mar. 2019. Disponível em: <
<http://genjuridico.com.br/2019/03/22/desrespeito-ao-limite-de-despesas-de-pessoal-e-aumento-da-carga-tributaria/>> Acesso em 27 set. 2020.

KENT, Ann (2007). *Beyond Compliance: China, International Organizations and Global Security*. Stanford: Stanford University Press.

LIMA, E. C. P. **Curso de finanças públicas: uma abordagem contemporânea** – São Paulo: Atlas, 2015.

LIMA, E. C. P. Dez anos da lei de responsabilidade fiscal: avanços e percalços. **Revista Controle**, Fortaleza – v. VIII, n. 1, pp. 11-46, set. 2010.

LUQUE, C. A.; SILVA, V. M. A lei de responsabilidade na gestão fiscal: combatendo falhas de governo a brasileira. **Revista de Economia Política**, vol. 24, nº 3 (95), pp. 413-432, jul./set. 2004.

MACHADO, A. J. P. **Tribunais de contas estaduais: indicações, perfil dos conselheiros e autonomia das instituições**. 2017. 82 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de Gestão Pública Contemporânea** – 3. Ed – São Paulo: Atlas, 2012.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de Gestão Pública Contemporânea** – 6. Ed – São Paulo: Atlas, 2020.

MEDEIROS, K. R. et al. Lei de responsabilidade fiscal e as despesas com pessoal da saúde: uma análise da condição dos municípios brasileiros no período de 2004 a 2009. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, RJ, v. 22, n. 6, p. 1759-1769, jan./jun. 2017. Disponível em: <
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232017002601759&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em 15 abril 2020.

MEDEIROS, S. R. C.; Despesa com pessoal e lei de responsabilidade fiscal: Uma análise da situação do município de Serra Caiada/Rn. **Revista de Administração e Contabilidade – ReAC**, Feira de Santana - v. 10, n. 1, jan./abr. 2018, p. 20-35.

MERCÊS, G.; FREIRE, N. Crise fiscal dos estados e o caso do rio de janeiro. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, n. 31, p. 64-80, 2017.

MOTA, J. S.; **O limite legal do percentual da despesa com pessoal face à proximidade das eleições e à contratação de pessoal terceirizado – um estudo empírico para os**

municípios cearenses – 2007 A 2016 – 2018, 58 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Ceará – UFC, Ceará, 2018.

NASCIMENTO, E. R.; **Administração pública no brasil: política fiscal nos estados após a lei de responsabilidade fiscal. 2008**. 74 f. Dissertação (Mestrado em Administração e Análise de Políticas Públicas) - Universidade de Brasília – UNB, Brasília, 2008.

NUNES, S. P. P.; MARCELINO, G. F.; SILVA, C. A. T. Os tribunais de contas na interpretação da lei de responsabilidade fiscal. **Revista de Contabilidade e Organizações**, São Paulo, SP, v. 13, e145151, p. 1-15, abr. 2019. Disponível em: < DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2019.145151>>. Acesso em 12 abril 2020.

OLIVEIRA, R. R.; CAVALCANTE, L. R. Composição da despesa com pessoal e déficit fiscal: uma análise dos estados e do distrito federal. **Revista do Serviço Público (RSP) - ENAP**, Brasília, DF, v. 71, n. 4, p. 746-777, out./dez. 2020. Disponível em: < <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/274> > Acesso em 09 fev. 2021.

OLIVEIRA, F. P. S. et al. Análise em painel do comportamento das despesas totais com pessoal dos municípios da região metropolitana de natal. **Revista UNIABEU**, Belford Roxo, RJ, v. 6, n.12, p. 128-150, jan./abr. 2013. Disponível em: < https://revista.uniabeu.edu.br/index.php/RU/article/view/910/pdf_363>. Acesso em 08 abr. 2020.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. As finanças do Governo de Minas: esticando a corda do endividamento. XVI Seminário sobre a Economia Mineira. **Anais do XVI Seminário sobre a Economia Mineira**, 2014.

OREIRO, J. L. A PEC 32 da reforma administrativa: reformar o serviço público para acabar com o estado do bem-estar social e implantar o estado neo-liberal. **ANFIP**, Brasília, DF, out. 2020. Disponível em: < <https://www.anfip.org.br/wp-content/uploads/2020/10/RA-NT-JOSE-LUIS-OREIRO-1.pdf> >. Acesso em 01 nov. 2020.

PELICIOLI, A. C. A lei de responsabilidade na gestão fiscal. Brasília a. 37 n. 146, p.p 109-117, abr./jun. 2000.

PEREIRA, S. M.; ARRUDA, A. M. F.; A lei de responsabilidade fiscal e as limitações e sanções impostas à gestão pública – **Revista Razão Contábil & Finanças** - Fortaleza, v. 1, n. 1, 2010.

PERES, J. **A lei de responsabilidade fiscal no tocante aos gastos com pessoal e suas implicações**. 2017. 19 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Contabilidade Pública)-Universidade do Sul de Santa Catarina – Santa Catarina, SC, 2017.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. – Novo Hamburgo: Feevale, 2013 – ISBN 978-85-7717-158-3.

QUADROS, M. R. C.; PINTO, N. G. M.; CORONEL, D. A. Vantagens e desvantagens da lei de responsabilidade fiscal no Brasil. **Revista Estratégia e Desenvolvimento**, Rio Grande do Sul, v. 2, n. 2, p.p 1-15, 2018/2.

RABELO, N. C.; RODRIGUES JÚNIOR, M. S. Análise das despesas com pessoal dos poderes executivos dos estados do nordeste quanto aos limites estabelecidos na lei de responsabilidade fiscal. **Revista Controle**, Fortaleza, CE, v. 16, n. 1, p. 243-290, jan./jun. 2018. Disponível em:

< <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6558141>>. Acesso em 8 abr. 2020.

REIS, C. A.; REIS, K. S. P. **Análise do comportamento das despesas com pessoal do estado de Rondônia com o advento da lei de responsabilidade fiscal**. 2009. 13 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação em Gestão Pública)-Faculdade São Lucas – Porto Velho, 2009.

REZENDE, A. M. R. T. **O controle fiscal dos estados na federação brasileira: uma análise de indicadores fiscais após a lei de responsabilidade fiscal (2002 – 2013)**. 2015. 172 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2015.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas** / Roberto Jarry Richardson; colaboração Dietmar Klaus Pfeiffer – 4. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

SANTOLIN, R.; JAYME JÚNIOR, F. G.; REIS, J. C. 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, SP, v. 39, n. 4, p. 895-993, out./dez. 2009. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612009000400008>. Acesso em 10 abril 2020.

SANTOS, R. G. BACCHI, M. D.; NASCIMENTO, S. P. A dinâmica dos gastos com pessoal em municípios do estado de São Paulo: uma análise sob os efeitos da lei de responsabilidade fiscal. **Economia & Região**, Londrina (PR), v.4, n.2, p.127-139, jul. / dez. 2016.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais**. Brasília, ago. 2019. Disponível em: <

<https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/thot/transparencia/arquivo/30407:981194:inline:9731352684720> > Acesso em 30 ago. 2019.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – 8. ed. Brasília, dez. 2018. Disponível em: <

<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2019/26> > Acesso em 06 out. 2020.

SENA, L. B.; ROGERS, P. Análise agregada dos municípios mineiros de grande porte quanto a adequação à lei de responsabilidade fiscal (LRF). In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 14, 2007, João Pessoa. **Anais eletrônicos...** CBC: 2007. Disponível em:

<<https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/1493>>. Acesso em: 10 abril 2020.

SOARES, C. S. **Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas: impactos sobre as despesas com pessoal e endividamento nos estados brasileiros**. 2013. 90 f. Dissertação (Mestrado em Administração)-Universidade Federal de Santa Maria – UFSM, Rio Grande do Sul, 2013.

SOUZA, F. J. V.; SILVA, M. C.; CAMARA, R. P. B. Análises das despesas com pessoal das capitais brasileiras nordestinas. **RGO – Revista Gestão Organizacional**, Santa Catarina, SC, v. 11, n. 1, p. 64-82, jan./abr. 2018. Disponível em:
< <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rgo/article/view/4376>>. Acesso em 5 abril 2020.

SOUZA, P.; PLATT NETO, O. A. A composição e a evolução das despesas com pessoal no estado de santa catarina de 2000 a 2011. **Revista Catarinense da Ciência Contábil – CRCSC**, Florianópolis, SC, v. 11, n. 33, p. 66-81, ago./nov. 2012. Disponível em:
< <http://dx.doi.org/10.16930/2237-7662/rccc.v11n33p66-81>>. Acesso em 11 abril 2020.

TAVARES, G. C.; MISSIO, F. J.; VENTURA, T. A lei de responsabilidade fiscal e a evolução das despesas orçamentárias do estado de Minas Gerais. **REVISTA DE ECONOMIA DO CENTRO-OESTE**, v. 6, p. 2-21, 2020.

TEIXEIRA, M. S. Divergências metodológicas dos tribunais de contas e seus efeitos sobre as regras de despesa com pessoal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, nov./dez. 2020. ISSN 1982-3134. Disponível em:
<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/82344/78369>>. Acesso em: 01 Nov. 2020.

ZANIN, D. F.; KRUG, L.; Análise comparativa dos gastos com pessoal nos municípios do sudoeste do paraná. **Revista Livre de Sustentabilidade e Empreendedorismo**, v. 3, n. 3, p. 46-68, mai-jun, 2018.

3 DESPESAS COM PESSOAL NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA ANÁLISE DO PERFIL POLÍTICO PARTIDÁRIO E DE INDICADORES SOCIOECONÔMICOS DOS ESTADOS BRASILEIROS, NO LAPSO TEMPORAL DE 2000 A 2019.

3.1 Introdução

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) fora promulgada, no Brasil, em 04 de maio de 2000 a fim de alinhar o país com a economia mundial no tocante ao compromisso fiscal com as contas públicas. Coelho e Faria (2009, p.1) mencionam que “a LRF traz uma mudança institucional e cultural no trato com o dinheiro público, estabelecendo normas orientadoras das finanças públicas no país e rígidas punições aos gestores que não mantiverem equilíbrio de suas contas [...]”.

Os objetivos da LRF já são evidenciados em seu Art. 1º, § 1 quando menciona que para haver gestão fiscal responsável são pressupostas ações planejadas e transparentes a fim de se precaver de riscos e corrigir desvios que possam acarretar desequilíbrio das contas. (BRASIL, 2000). Logo, a fim de orientar o gestor público na condução de uma gestão responsável, transparente e equilibrada orçamentária e financeiramente, a LRF definiu regras, metas de resultados e obediência a limites. Para Pereira e Arruda (2010, p. 5): “A criação da LRF foi essencial para impor limites aos administradores que antes não se intimidavam em agir com a falta de ética e moral na tomada de decisões, o que resultava em ações desastrosas para a sociedade”. A LRF é uma ferramenta disponível ao gestor público que irá auxiliar no controle e transparência dos gastos governamentais (PINTO; COSTA e WILBERT, 2015).

Um dos regramentos evidenciados na LRF cujo descumprimento acarreta consequências para a sociedade é em relação aos limites de gastos com pessoal na Administração Pública. Os gastos com pessoal é uma das rubricas responsáveis pelo desequilíbrio das contas públicas (HARADA, 2019).

O objeto de estudo deste ensaio é justamente os gastos com pessoal nas unidades federadas do Brasil. E, a LRF, de acordo com Nascimento (2008, p. 21-22), “veio romper com o federalismo paternalista que vinha sendo patrocinado pelo Governo Federal, passando a exigir das administrações estaduais maior empenho na busca pelo equilíbrio fiscal”.

De acordo com o Boletim de Finanças Públicas dos Entes Subnacionais (2018), publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional, 14 (catorze) estados brasileiros, em 2017, ultrapassaram os limites de gastos com pessoal. Porém, este problema não se restringe apenas ao exercício de 2017. O objetivo deste estudo foi analisar a relação entre o perfil político

partidário (espectro político: esquerda, direita e centro) e socioeconômico (PIB Per Capita, Índice de Gini e Receita Corrente Líquida) das unidades federadas brasileiras, no tocante ao cumprimento ou não dos limites de gastos com pessoal, no lapso temporal do ano 2000 até o exercício financeiro de 2019.

A RCL é a base de cálculo das despesas com pessoal, sendo um parâmetro utilizado para verificação de diversos limites que estão definidos na LRF. É com base nesse indicador que as grandes decisões são tomadas na gestão pública, pois grande parte do planejamento e também do controle são baseados na RCL (CONFESSOR et. al., 2017).

O espectro político influencia na forma como o Estado distribui seus gastos. Nesse sentido, em termos de política fiscal, os partidos de direita tendem a reduzir o tamanho do Estado, assim como favorecer áreas que estejam ligadas ao desenvolvimento econômico regional por meio da iniciativa privada, investindo em infraestrutura de transportes, desenvolvimento industrial e tecnológico (GONÇALVES; FUNCHAL; BEZERRA-FILHO, 2017).

Essa diferenciação, em termos de perfil de gasto em relação ao espectro partidário, também é objeto de estudo na literatura internacional. Baldissera e Araújo (2021) identificaram o seguinte funcionamento: os partidos de esquerda tendem a favorecer o aumento da despesa pública, enquanto que os partidos de direita objetivam reduções orçamentárias, independente do nível, seja nacional ou subnacional (SEITZ 2000; ALLERS, HAAN e STERKS, 2001; TELLIER, 2006). Como também se observa em Dickson e Yu (1997), ao concluírem que os entes municipais de esquerda gastam mais do que a direita. Já os partidos de direita, segundo Bartels (2008), costumam mostrar-se como fiscalmente responsáveis. Também são encontrados estudos demonstrando resultados inconclusivos, como Lago e Lago (2008) e Bastida et al. (2013).

Este ensaio é importante para podermos identificar quais agremiações partidárias foram mais responsáveis com a política de gastos com pessoal ao longo dos vinte anos da Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como verificar se as variáveis socioeconômicas como a Receita Corrente Líquida, PIB per Capita e Índice de Gini influenciam ou predizem o cumprimento ou não dos limites de gastos com pessoal por parte das unidades federadas brasileiras.

Os dados das variáveis político partidária e socioeconômicas, das unidades federadas, em confronto com os percentuais da Receita Corrente Líquida, gastos com despesas de pessoal, poderão permitir se fazer projeções da probabilidade de os estados cumprirem ou não com os limites legais estabelecidos na LRF (na rubrica despesa de pessoal), a partir do perfil das unidades federadas em relação as variáveis em estudo.

Além desta Introdução, o estudo foi composto por quatro partes. Inicialmente, o referencial teórico do estudo. Em seguida, apresentou os procedimentos metodológicos que foram utilizados para alcançar os objetivos do estudo. Na terceira parte foi realizada a análise do resultado da pesquisa e, por último, a conclusão.

3.2 Fundamentação Teórica

A aprovação da LRF, no Brasil, demonstrou o compromisso do país, alinhado com a economia global e com o equilíbrio das contas públicas (PINTO; COSTA e WILBERT, 2015). A partir dos anos 2000, vários países latino-americanos aprovaram suas Leis de Responsabilidades Fiscal (LIMA, 2015). Para LIMA (2015, p. 249) “A experiência latino-americana com regras fiscais é importante porque evidencia que a preocupação com a solvência dos governos tornou-se parte importante das agendas de reformas em diversos países do continente”.

Foi com a Lei de Responsabilidade Fiscal que o Brasil definiu regras e limites rígidos para os gestores públicos (CASTRO, 2018). Dentre tantas inovações trazidas pela Lei Complementar nº 101/2000, ela definiu a maneira como deve ser gasto os recursos públicos arrecadados, e isso acarretou uma ruptura na ausência de punições aos responsáveis por gastar sem recursos e sem planejamento (CASTRO, 2018). Para Matias-Pereira (2020, p. 239) “a LRF é uma norma legal essencial para o funcionamento adequado do Sistema de prevenção e combate à corrupção no Brasil”.

A rubrica despesa com pessoal é o objeto de estudo desta pesquisa, por ser uma das rubricas responsáveis pelo desequilíbrio das contas governamentais (HARADA, 2019). Um dos instrumentos de gestão trazidos pela LRF é o Relatório de Gestão Fiscal (RGF). Este relatório é considerado pela norma como instrumento de transparência da gestão fiscal (BRASIL, 2000). É através deste relatório que podemos acompanhar a evolução das despesas total com pessoal ao final de cada quadrimestralmente. O relatório deve ser emitido pelos titulares dos Poderes e Órgãos e é de amplo acesso ao público. (BRASIL, 2000). Porém, o Relatório de Gestão Fiscal dos Estados brasileiros, no tocante aos percentuais da RCL gastos com pessoal, difere dos Relatórios emitidos pela Secretaria do Tesouro Nacional que utiliza a metodologia de cálculo apurada pelo PAF - Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal.

De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional, o PAF “consistiu em um processo de assunção de dívidas dos Estados e do Distrito Federal pela União. Suas regras e condições foram determinadas pela Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, alterada pela MP nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001”. Logo, os percentuais RGF X PAF diferem devido às suas metodologias

de cálculo. Para melhor ilustrar, segue quadro com os pontos divergentes entre TCE's e a LRF:

Quadro 11: Pontos divergentes entre Tribunais de Contas Estaduais e LRF

PONTOS DIVERGENTES	TRIBUNAIS DE CONTAS ADOTAM
Exclusão do IRRF dos Servidores	RO; RR; RS; ES; GO; PA; PR; AM; RN; PI
Exclusão de Inativos e Pensionistas	MG
Exclusão de Pensionistas	RS; GO; AM; PR
Verbas Indenizatórias	RO; RS; SP; BA; ES; MG; MT, PE; PR.

FONTE: (NUNES, 2013, p. 51)

Conforme verificado no Quadro 11, alguns Tribunais de Contas Estaduais incluem e excluem da base de cálculo da Receita Corrente Líquida itens como: exclusão do IRRF dos servidores, exclusão de inativos e pensionistas e verbas indenizatórias (SOARES, 2013).

Há falta de uniformidade na interpretação dos Tribunais de Contas em relação a composição da rubrica despesa com pessoal. Raramente se encontra Tribunais de Contas que informe todas as exclusões com as despesas de pessoal. A materialização da interpretação também são distintas entre os tribunais que poderão se dar por regras formais (Resoluções) ou regras informais - como branduras em julgamentos (NUNES, MARCELINO E SILVA, 2019).

Mas, qual o conceito de Despesas com Pessoal? De acordo com a LRF, em seu Art. 18 e § 1º:

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.
 § 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal". (BRASIL, 2000)

A Lei Complementar nº 101/2000 estabeleceu limites percentuais para os gastos com pessoal, a serem obedecidos pelos gestores públicos, nas três esferas do Poder, incluindo o Ministério Público. Antes da LRF, os percentuais eram consolidados e uma das inovações trazidas pela norma foi a fragmentação dos percentuais entre os Poderes. Mas, este estudo abordará os percentuais consolidados, conforme segue:

Quadro 12: Limites de gastos com despesa de pessoal % RCL

ENTE FEDERADO	LIMITES
UNIÃO	50%
ESTADOS	60%
MUNICÍPIOS	60%

Fonte: LRF, Art. 19.

Os limites legais com despesas com pessoal são calculados com base na Receita Corrente Líquida. De acordo com a LRF, em seu Art. 1º, alínea 4:

IV - **Receita corrente líquida:** somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar no 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19.

§ 3º **A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.** (BRASIL, 2000).

A apuração da Receita Corrente Líquida é importante por ser ela o parâmetro dos cálculos dos limite de gastos com pessoal. De acordo com Confessor et. al (2017) o planejamento, o controle e a tomada de decisão dos gestores públicos são baseadas no indicador mais importante da Lei de Responsabilidade Fiscal: a Receita Corrente Líquida

Além do objeto deste estudo ser as despesas com pessoal e tratar os percentuais limítrofes de forma consolidada, o território estudado foram as Unidades da Federação Brasileiras, ou seja, os Estados e o Distrito Federal. Após pesquisas bibliográficas, percebeu-se que a maior parte dos estudos sobre despesas com pessoal são concernentes aos municípios brasileiros.

Conforme a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em seu Boletim de Finanças Públicas dos Entes Subnacionais (2018), em 2017, catorze Estados brasileiros se encontravam acima do limite máximo dos gastos com despesas de pessoal. Tal fato não é um caso isolado ocorrido no ano de 2017. Existem estados brasileiros que há anos descumprem as metas estabelecidas com gastos com pessoal. Mas, devido a falta de uniformidade na metodologia de

cálculo RGF X PAF, não existem punições aos gestores públicos envolvidos. Pois, os gestores atuam com o “aval” dos Tribunais de Contas dos seus respectivos Estados.

O foco deste estudo foi traçar um perfil político partidário das unidades federadas. Mas, especificamente, verificou os espectros políticos dos partidos vencedores das eleições estaduais durante o período de promulgação da LRF, a partir do ano 2000 até o ano de 2019. A identificação dos partidos políticos que governaram as unidades federadas é de grande valia uma vez que poderão ser visualizadas quais agremiações partidárias possuem gestão voltada para a responsabilidade fiscal e seria uma ferramenta importante para o controle social. Além do perfil político, foram verificados os indicadores socioeconômicos das unidades federadas referentes à Receita Corrente Líquida auferida, Renda Per Capita e Índice de Gini. A partir dessas variáveis, expor se existem relações dessas variáveis no cumprimento ou não dos limites legais com as despesas de pessoal nos estados brasileiros.

Logo, para melhor entendimento, é importante conceituar cada variável supracitada, conforme segue:

Espectro Político

O espectro político diz respeito a classificação atribuída ao posicionamento ideológico das posições políticas, tendo como parâmetros o liberalismo econômico ou o tamanho do Estado. As ideologias políticas, na visão de Jorge, Faria e Silva (2020), são alvo de longa e controversa. Os autores apresentam uma enorme quantidade de estudos (com intervalo de vinte anos, desde 2002 até 2021) que buscaram classificar as ideologias dos partidos políticos no cenário nacional, onde se verificou uma grande abrangência de metodologias utilizadas num sistema multipartidário fragmentado.

Para aclarar mais a discussão, é pertinente trazer o conceito de partido político e sua origem histórica. Para Pablo Oñate (1997), os partidos são instituições formais que intermedeiam a relação governo-cidadão, sendo os principais pontos que os diferenciam de outras organizações:

Organización formal, de carácter estable y permanente, y territorialmente extendida. Objetivo de alcanzar y ejercer el poder político o de compartirlo, no conformando se con influir en el proceso de toma de decisiones. Un programa de gobierno con los objetivos a alcanzar. Búsqueda del apoyo popular normalmente a través de procesos electorales, mediante la presentación de candidatos a comicios para ocupar cargos públicos (Oñate, P., p. 253).

Percebe-se pela definição exposta que tratam de organizações que trabalham dentro do

normativo legal vigente seguindo as regras de uma determinada época, com característica perene, sólida, com programa de governo, objetivos sociais a serem alcançados que são referendados a cada eleição pelos votantes.

Andrade (2020) explica que a origem dos partidos remontam ao século XVII, com os grupos políticos dominantes dentro das monarquias e parlamentos, cujas formações de facções foram resultado natural, uma necessidade de buscar atingir seus objetivos. Não existiam nessa fase, projetos políticos bem elaborados, com organização pouco rigorosa, construída ao redor de interesses em comum.

Ao final da idade moderna e início da contemporânea, diversos acontecimentos concorreram para transformação dos partidos políticos: a extensão do sufrágio e o surgimento das massas dentro da sociedade. Tendo os partidos que se adaptarem as demandas da nova era, já que setores excluídos, por exemplo, demandaram melhora de suas condições sociais, surgindo partidos direcionados a essas massas (Oñate, 1997).

O Brasil possui, registrado no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 33 (trinta e três) partidos políticos. A Lei de Responsabilidade Fiscal foi promulgada no ano de 2000. Nesses vinte anos de Lei, quais foram os partidos políticos que mais governaram os estados brasileiros? A fim de se obter a resposta de quais partidos políticos mais geriram os governos estaduais, foi realizada uma pesquisa no site do TSE e obtida a relação de todos os partidos vencedores nas eleições de 1998, 2002, 2006, 2010, 2014 e 2018. O ano de 1998 foi inserido pelo motivo de o mandato do ano 2000 (promulgação da LRF) ser do governo eleito em 1998. O quadro a seguir é um resumo dos partidos vencedores dos últimos vinte anos:

Quadro 13: Partidos vencedores das eleições estaduais entre 1998 a 2018

PARTIDO	1998	2002	2006	2010	2014	2018	TOAL
PT	3	3	5	5	5	4	25
PSB	2	4	3	6	3	2	20
PFL	7	4	1	-	-	-	12
PSDB	7	7	6	8	5	3	36
PMDB	5	5	7	5	7	-	29
PDT	1	1	2	-	2	1	7
PPB	2	-	-	-	-	-	2
PPS	-	2	2	-	-	-	4
PSL	-	1		-	-	3	4
PP	-	-	1	-	1	1	3
PMN	-	-	-	1	-	-	1
DEM	-	-	-	2	-	2	4
PROS	-	-	-	-	1	-	1

PC do B	-	-	-	-	1	1	2
PSD	-	-	-	-	2	2	4
MDB	-	-	-	-	-	3	3
PSC	-	-	-	-	-	2	2
NOVO	-	-	-	-	-	1	1
PSB	-	-	-	-	-	1	1
PSL	-	-	-	-	-	-	0
PHS	-	-	-	-	-	1	1

Fonte:Elaboração própria a partir de dados do TSE.

De acordo com o Quadro 13, os partidos que mais governaram os estados brasileiros, de 1998 a 2018, foram: Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB (36 governos); Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB e MDB (32 governos), frisando que, em 2017, o PMDB se tornou MDB, por isso as legendas PMDB e MDB, juntas, possuem 32 governos, por se tratar da mesma legenda; Partido dos Trabalhadores - PT (25 governos), Partido Socialista Brasileiro - PSB (20 governos) e Partido da Frente Liberal - PFL (12 governos). O PFL em 2007, tornou-se Democratas.

A partir das informações do Quadro 13, foi verificado se houve influência ou qual foi a relação de um partido ideologicamente classificado em direita, esquerda ou centro em cumprir ou descumprir os limites legais com despesas com pessoal estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

A classificação do espectro político dos partidos não é um assunto uniformizado pelos cientistas políticos (SCHEEFFER, 2018). Isto se deve ao fato de a ideologia ou espectro político estar em decadência (TAROUCO; MADEIRA, 2013). Diversos estudos buscaram classificar os espectros políticos dos partidos brasileiros, como por exemplo, classificar através da mensuração de documentos com conteúdos programáticos de governo (TAROUCO; MADEIRA, 2013); ou classificar por meio do comportamento dos parlamentares através das suas votações na Câmara dos Deputados (SCHEEFFER, 2018); como também classificar empiricamente os partidos de direita (CODATO; BERLATO; BOLOGNESI, 2018). O fato é que não é fácil classificar os partidos políticos, no Brasil, devido ao desinteresse ideológico partidário ao longo dos anos. De acordo com Tarouco e Madeira (2013, p.172) [...] “No Brasil, identifica-se claramente esta sensação de crescente indiferenciação ideológica entre os principais partidos políticos, tanto no nível do senso comum e no discurso dos próprios políticos, quanto nos discursos jornalísticos.” Diante dos fatos, percebe-se a importância dos citados estudos e de tantos outros sobre a classificação dos espectros políticos partidários em direita, esquerda e centro.

Para este ensaio, a classificação do espectro político se deu em três espécies: direita, esquerda e centro. De acordo com a classificação de Codato, Berlato e Bolognesi (2018, p. 875), o “quadro discrimina as forças políticas que apresentaram candidatos à Câmara Federal nas últimas cinco eleições (1998, 2002, 2006, 2010 e 2014)”, conforme segue:

Quadro 14: Distribuição dos Partidos brasileiros por grandes grupos ideológicos

ESQUERDA	CENTRO	DIREITA
PC do B	PMDB (em 2017 se tornou MDB)	PAN
PCB	PMN	PEN (em 2017 se tornou PATRIOTA)
PCO	PPS	PFL/DEM
PDT	PROS	PGT
PPL	PSDB	PL
PSB	PV	PR
PSOL	PHS	PPB/PP (em 2018 se tornou Progressistas)
PSTU	PP	PRB
PT		PRN
		PRONA
		PRP
		PRTB
		PSC
		PSD (extinto em 2003)
		PSD (criado em 2011)
		PSDC (em 2018 se tornou Democracia Cristã)
		PSL
		PSN
		PST
		PT do B (em 2017 se tornou Avante)
		PTB
		PTC
		PTN (em 2017 se tornou Podemos)
		SD

Fonte: CODATO, BERLATTO e BOLOGNESI (2018)

Para fins de classificação dos partidos políticos que governaram os estados brasileiros, durante os vinte anos da LRF, o quadro 14, acima, será o parâmetro.

Os conceitos ideológicos partidários de direita e esquerda tiveram origem na Revolução Francesa de 1789 (MANGERONA, 2011). Os principais grupos políticos franceses, na época, eram os Girondinos (ocupam o lado direito na Assembleia Nacional Constituinte) e os Jacobinos (ocupavam o lado esquerdo). De acordo com Mangerona (2011, p. 69) “À esquerda estavam os que queriam mudança; à direita os defensores da velha ordem e tradição”.

Segundo o estudo de Guerra, Paixão e Leite-Filho (2018) os partidos de direita buscam

atender aos interesses dos mais abastardos como os ricos, empresários e classe média alta, com o foco voltado para baixas taxas de inflação. Já os partidos de esquerda, em contrapartida, o foco é a redução do desemprego em conjunto com uma taxa de inflação maior atendendo os interesses da classe média baixa e dos sindicatos. Em relação aos partidos de Centro são aqueles que ficam no intermediário entre esquerda e direita e que podem se distanciar ou se aproximar dos extremos à esquerda ou à direita (JORGE; FARIA e SILVA, 2020).

As características dos espectros políticos direita e esquerda se relacionam com a visão de qual é o papel do Estado, se deve agir de forma ativa na redução da injustiça social ou da desigualdade, ou um papel do Estado mínimo, limitado-se à garantia da ordem pública, referendando a preponderância do mercado na coordenação da vida social. (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 27).

Logo, verificar se há relação dos perfis políticos ideológicos dos partidos que geriram as unidades da federação, ao longo dos vinte anos da Lei de Responsabilidade Fiscal, no tocante ao cumprimento ou não dos limites legais com despesa com pessoal, é relevante para que a sociedade possa visualizar quais os partidos políticos são compromissados com uma gestão fiscal responsável na hora da escolha de seus gestores públicos. Pois, a irresponsabilidade no aumento dos gastos com pessoal, além de infringir os limites legais, acarreta menos investimentos voltados para a sociedade.

No quadro abaixo, são apresentados os percentuais das agremiações partidárias que cumpriram e àquelas que descumpriram os limites de gastos com pessoal estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme segue:

Quadro 15: Gastos com Pessoal em relação às agremiações partidárias

AGREMIÇÃO PARTIDÁRIA	Nº de Estados Governados	EXERCÍCIOS FINANCEIROS GOVERNADOS	CUMPRIU O LIMITE	% Cumprido	NÃO CUMPRIU O LIMITE	% não cumprido
NOVO	1	1	0	0%	1	100%
PC do B	1	5	4	80%	1	20%
PHS	1	1	0	0%	1	100%
PMN	1	4	4	100%	0	0
PROS	2	8	8	100%	0	0
PPB	2	6	5	83%	1	17%
PSC	2	2	1	50%	1	50%
PP	3	9	4	44%	5	56%
PPS	3	16	16	100%	0	0
PSL	3	3	3	100%	0	0
PDT	4	24	20	83%	4	17%

PSD	4	10	6	60%	4	40%
PSB	10	69	57	83%	12	17%
PT	12	87	66	76%	21	24%
PFL + DEM	13	51	44	86%	7	14%
PSDB	16	130	91	70%	39	30%
PMDB + MDB	19	114	82	72%	32	28%

Fonte: Dados da pesquisa.

A partir dos dados evidenciados no quadro 15, são vistos que 17 partidos políticos dominaram o cenário político das gestões estaduais no período de 2000 a 2019. Destes, os partidos com ideologia política de Centro representam 41% dos partidos, os de Esquerda são 24% e os partidos de Direita constituem 35% da amostra. Para melhor entendimento do quadro 15, os partidos foram classificados da seguinte forma: Centro (PHS, PMN, PROS, PP, PPS, PSDB, PMDB (MDB)); Esquerda (PC do B, PDT, PSB e PT) e Direita (Partido NOVO, PPB, PSC, PSL, PSD e PFL (DEM)). É importante frisar que PMDB hoje se chama MDB e o PFL no momento presente é o DEM.

O Brasil possui 27 unidades federadas e cada uma dessas unidades possuem 20 anos de subordinação aos limites legais da LRF no tocante ao gasto de pessoal. Assim, no período de 20 anos, multiplicados por 27 unidades federadas, temos 540 exercícios financeiros (anos) em que, na sua maioria, foram governados por partidos de centro. Dos 540 anos, os partidos de centro governaram 282 anos (52%), de esquerda 185 anos (34%) e os direitistas 73 anos (14%).

Em relação ao cumprimento ou não dos limites com gastos com pessoal, dos 540 anos governados, foram cumpridos 411 anos o que representa 76% de respeito aos limites legais e 129 anos de descumprimento (24%). No cumprir legal, os partidos de Centro cumpriram com 50% dos anos, ou seja, 205 anos; os de Esquerda cumpriram 36% (147 anos) e os de Direita 14% (59 anos). No tocante ao descumprimento, foram 129 anos de transgressão aos limites de gastos com pessoal, divididos da seguinte forma: os partidos de Centro descumpriram em 60% dos casos (77 anos); os de Esquerda em 29% (38 anos) e os de Direita 11% (14 anos).

Em relação às agremiações partidárias, os maiores percentuais de cumprimentos estão com os seguintes partidos: PMN, PROS, PPS e PSL que cumpriram os limites em 100% dos anos; seguidos de PFL (DEM) com 86%; PPB, PDT e PSB com 83% dos anos; PC do B 80%; PT 76%; PMDB (MDB) 72%; PSDB 70%, PSD 60%; PSC 50%; PP 40% e Partido NOVO e PHS sem percentual.

Em contrapartida os maiores percentuais de descumprimento são das seguintes agremiações partidárias: Partido NOVO e PHS 100% de descumprimento; PP (56%); PSC

(50%); PSD (40%); PSDB (30%); PMDB/ MDB (28%); PT (24%); PC do B (20%) PSB, PDT e PPB (17%); PFL/DEM (14%) e PMN, PROS, PPS e PSL sem descumprimento dos limites de gastos com pessoal.

Receita Corrente Líquida

Os gastos com pessoal estão atrelados à Receita Corrente Líquida (RCL). A RCL deve ser acompanhada através do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) – por meio do Demonstrativo da Receita Corrente Líquida – O RREO é um dos instrumentos legais (o outro é o Relatório de Gestão Fiscal) de transparência trazidos pela LRF (BRASIL, 2000). Segue modelo do Demonstrativo da RCL, de acordo com o RREO – LRF, art. 53, inciso I:

Quadro 16: Demonstrativo da Receita Corrente Líquida

DEMONSTRATIVO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	
RREO - LRF, art. 53, inciso I	
I - RECEITAS CORRENTES	X
RECEITAS TRIBUTÁRIAS	
RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES	
RECEITAS PATRIMONIAIS	
RECEITAS AGROPECUÁRIAS	
RECEITAS INDUSTRIAIS	
RECEITAS DE SERVIÇOS	
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	
II - DEDUÇÕES DA RECEITAS	X
TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS	
CONTRIBUIÇÕES DE EMPREGADOS/EMPREGADORES PARA A SEG. SOCIAL/ INSS	
CONTRIBUIÇÕES PARA O PLANO DE SEGURIDADE DOS SERVIDORES (PSSS)	
CONTRIBUIÇÕES PARA O PIS/PASEP	
III - RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (I - II)	X

Fonte: (CASTRO, 2018, p. 224)

A apuração da Receita Corrente Líquida se dá pelo somatório das receitas arrecadadas, conforme demonstrativo acima, de todas as receitas correntes arrecadadas: tributárias, contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, serviços e outras receitas correntes, no mês em referência e nos onze meses anteriores, excluídas as duplicidades - vide, item II – Deduções da Receita, no Demonstrativo acima. (Art. 2, inciso IV, § 3º, da LRF). E, no Art. 53, inciso I, da LRF, menciona que também devem constar no Demonstrativo de Receita Corrente Líquida, “[...] a sua evolução, assim como a previsão de seu desempenho até o final do

exercício. É possível verificar esse Demonstrativo, com maiores detalhes, no Manual de Demonstrativos Fiscais, publicado pelo Ministério da Economia e a Secretaria do Tesouro Nacional.

O Relatório Resumido de Execução Orçamentária, conforme Art. 52, da LRF, “deve ser publicado até 30 dias após o encerramento de cada bimestre. A Receita Corrente Líquida estabelece parâmetros com o objetivo de limitar as despesas de pessoal e endividamento público, que são as principais causas dos desequilíbrios orçamentários, estes resultados de atitudes antiéticas de governantes no trato da coisa pública. (CASTRO, 2018).

Mesmo com esse mecanismo de controle e transparência (RREO) a fim de tentar evitar o não cumprimento dos limites estabelecidos, os governos infratores alegam que a endividamento e a transferência de gastos para governantes seguintes, de algumas unidades federadas, assim como a queda na arrecadação, são fatores preponderantes no descumprimento da lei. Mas, será que a queda da Receita Corrente Líquida é o fator dominante no descumprimento dos limites estabelecidos na norma legal? Devido a isso, a evolução da Receita Corrente Líquida das unidades federadas e sua relação ou não com o aumento de gastos de pessoal, foi uma das variáveis escolhidas para ser analisada neste estudo, uma vez que as despesas estão atreladas às receitas, ou pelo menos teoricamente era o que deveria ser. A próxima variável é o PIB per capita das unidades federadas.

Com os dados coletados nesta pesquisa, observou-se que vinte e um estados descumpriram em algum momento as regras impostas pela LRF no intervalo de 2002 até 2018, conforme tabela a seguir:

Quadro 17: Estados descumpridores do limite de gastos com pessoal – Art. 19, Inciso II – LRF.

Estado	qt	Anos	Estado	Qt.	Anos
Acre	2	2017, 2018	Paraíba	12	2003, 2004, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018
Alagoas	1	2017	Paraná	15	2017, 2016, 2015, 2014, 2013, 2012, 2011, 2010, 2008, 2007, 2006, 2005, 2004, 2003, 2002
Amapá	1	2017	Piauí	2	2018 e 2003
Bahia	1	2012	Rio de Janeiro	5	2018, 2017, 2016, 2015 e 2002
Distrito Federal	2	2002, 2015	Rio Grande do Norte	8	2018, 2017, 2016, 2014, 2013, 2012, 2007 e 2003
Goiás	10	2002, 2004, 2006, 2007, 2009, 2010, 2014, 2015, 2016 e 2018			

Maranhão	1	2018	Rio Grande do Sul	16	2018, 2017, 2016, 2015, 2014, 2013, 2012, 2011, 2009, 2008, 2007, 2006, 2005, 2004, 2003, 2002
Mato Grosso	3	2016, 2017 e 2018	Roraima	1	2017
Mato Grosso do Sul	6	2010, 2013, 2015, 2016, 2017 e 2018	Santa Catarina	1	2017
Minas Gerais	12	2002, 2003, 2004, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018	São Paulo	2	2002 e 2003
Tocantins	2	2018 e 2012	Sergipe	4	2017, 2012, 2010 e 2009

Fonte: Dados da pesquisa

Observa-se, no Quadro 17, um total de 107 descumprimentos no intervalo analisado, distribuídos por vinte e um estados federados. Quando se analisou a queda de arrecadação, somente quatro estados (Alagoas, Rio de Janeiro, Roraima e Tocantins), em três anos pontuais (2016, 2017 e 2018), tiveram suas Receitas Correntes Líquidas reduzidas em relação ao período anterior, conforme quadro a seguir:

Quadro 18: Estados Descumpridores com Redução na RCL

Estados	Anos	Percentual
Alagoas	2017	-4%
Rio de Janeiro	2016	-8%
Roraima	2017	-5%
Tocantins	2018	0%

Fonte: dados da pesquisa

Produto Interno Bruto (PIB) per capita das unidades federadas

Em economia, o PIB per capita é bastante utilizado como medida de bem-estar. De acordo com Lobo e Nakabashi (2020, p. 326): “Medidas de bem-estar são utilizadas para avaliar as condições econômicas das pessoas, políticas públicas e estabelecer metas que sejam socialmente desejáveis, tais como a redução da desigualdade, o aumento da expectativa de vida e da escolaridade, entre outros”.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Produto Interno Bruto (PIB) é “a soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um país, estado ou cidade, geralmente em um ano.” (IBGE, 2020). O PIB Per Capita, por outro lado, é uma extensão do conceito anterior, ou seja, o PIB é dividido pela população de uma determinada região, trata-se, portanto, de uma média do valor agregado por indivíduo, representado uma

medida de riqueza num período considerado (DATASUS, 2000).

Logo, o PIB per capita das unidades federadas pode ser obtido da seguinte forma:

PIB PER CAPITA = PIB/quantidade de habitantes de um estado.

O PIB Per Capita foi um dos indicadores socioeconômicos escolhidos a fim de se verificar o desenvolvimento econômico da população das unidades federadas que cumprem ou não os limites com despesas com pessoal exigidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Se uma unidade federada gasta mais de 60% da Receita Corrente Líquida com despesa de pessoal, conseqüentemente, haverá limitação na execução de políticas públicas voltadas para o bem-estar econômico e social da população. Uma das formas de medir esse bem-estar social e econômico é através do Índice de Gini, abordado a seguir.

Índice de Gini

A concentração de riqueza e renda brasileira, conforme Melo e Monte (2014, p. 115) “remonta ao passado colonial e escravocrata e perdura até os dias atuais, sendo apontada como a principal causa da deterioração dos indicadores socioeconômicos”. Ou seja, historicamente, o Brasil é um país desigual no qual grande parte de sua população não tem acesso a condições mínimas para se viver com dignidade. O país lida com a pobreza e uma enorme desigualdade na distribuição de renda (BARROS, HENRIQUES E MENDONÇA, 2001). De acordo com Barros, Henriques e Mendonça (2001, p. 6) “O Brasil não é um país pobre, mas um país com muitos pobres”. Em 2001, Barros, Henriques e Mendonça avaliaram o aumento da pobreza do Brasil nas duas décadas anteriores. Embora seja um estudo publicado há quase duas décadas, a realidade brasileira não se alterou muito em relação a desigualdade na distribuição de renda.

Um dos instrumentos para medir a desigualdade na distribuição de renda é o Índice de Gini. É uma ferramenta socioeconômica criada pelo matemático italiano Conrado Gini. De acordo com Neves et. al (2015, p. 215), “é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo, em que é apontada a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos”.

Numericamente, varia de zero a um. Quanto mais próximo de zero, melhor a distribuição de renda entre as pessoas, assim como, quanto mais próximo de um, maior a concentração de renda para um grupo reduzido de pessoas. (IPEA, 2004)

Com o aumento dos gastos com pessoal nas unidades federadas, este estudo, utilizará o Índice de Gini, a fim de verificar se há relação com o aumento de despesas com pessoal nos estados brasileiros. Ou seja, a probabilidade de os estados que apresentam maior ou menor concentração de renda cumprir ou descumprir os limites de gastos com pessoal.

3.3 Discussão Metodológica

Do ponto de vista dos objetivos, esse estudo é definido como descritivo. Conforme Prodanov e Freitas (2013, p. 52): “a pesquisa descritiva [...] visa a descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis.” Este ensaio buscou verificar se o perfil político partidário e os indicadores socioeconômicos (Receita Corrente Líquida, PIB per Capita e Índice de Gini) influenciam no cumprimento dos limites com despesas com pessoal, estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em relação ao perfil político partidário, mas precisamente seus espectros políticos, foram pesquisadas várias bases de estudos científicos como Sciencedirect, googlescholar, spell, bdti (teses e dissertações) e não foram encontrados estudos classificando os espectros políticos unicamente em direita e esquerda. Mas, sim com variações direitistas e esquerdistas. A fim de uma melhor uniformização e evitar diversas classificações neste estudo, foram utilizados a classificação dos partidos em centro, esquerda e direita, uma vez que nos estudos pesquisados nas plataformas citadas foi verificado com certa frequência nas citações as classificações realizadas por Codato, Berlato e Bolognesi (2018) e Madeira e Tarouco (2013). Para este estudo foi utilizada a classificação em partidos de esquerda, direita ou centro das unidades da federação brasileiras (CODATO; BERLATO e BOLOGNESI, 2018). Não foi levada em consideração as possíveis classificações ideológicas, que possam existir, dos partidos brasileiros a partir das eleições de 2018 até 2019, uma vez que o estudo adota séries históricas de 2000 a 2019 e as classificações atuais que possam haver no cenário político brasileiro não tem influência significativa no resultado geral dos dados.

A classificação dos partidos políticos, na perspectiva de seu espectro, não encontra unidade interpretativa por parte da literatura da área, onde uma minoria de autores acredita que os termos direita e esquerda tem o mesmo sentido da época da Revolução Francesa de 1789. Outra minoria considera que esses termos não têm mais sentido, e a maioria acredita que os termos representam algo diferente do que representavam na origem (SCHEEFFER, 2018, p. 121).

A variável espectro político dos partidos brasileiros, foi pesquisada no lapso temporal

de 2000 (ano da implantação da LRF) até 2019. Nesse intervalo de 20 anos, foram verificados os partidos políticos vencedores das eleições para governadores de 1998, 2002, 2006, 2010, 2014 e 2018. Em seguida, os partidos foram classificados ideologicamente em partidos de esquerda, direita e centro, conforme Codato, Berlato e Bolognesi (2018). Após essa classificação, foi verificada a relação entre a ideologia político-partidária no cumprimento dos limites com despesas de pessoal. De acordo com a LRF, em seu Art. 19, inciso II, “[...] a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da federação, não poderá exceder, nos Estados, a 60% da Receita Corrente Líquida” (BRASIL, 2000). Este Ensaio não abordou as informações dos percentuais de forma fracionada entre os Poderes. Foram considerados os dados consolidados dos Estados, isto é, incluindo os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e Ministério Público.

Já em relação aos índices socioeconômicos foram verificadas as seguintes variáveis:

- 1) **Receita Corrente Líquida** – foi verificado se houve aumento ou frustração de arrecadação e se essa variância influenciou no cumprimento ou não dos limites com gastos de pessoal;
- 2) **PIB Per Capita** – através desse indicador é possível verificar se houve desenvolvimento econômico nos Estados e o Distrito Federal;
- 3) **Índice de Gini** – aponta a diferença entre o rendimento dos mais pobres e dos mais ricos, compara os 20% mais pobres, com os 20% mais ricos.

A coleta de dados das quatro variáveis: Receita Corrente Líquida, Espectro Político, Renda per Capita e Índice de Gini foi realizada através dos seguintes sites: Secretaria do Tesouro Nacional (STN); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); DATASUS; Fundação João Pinheiro e Tribunal Superior Eleitoral.

Os dados do estudo foram de natureza secundária, os quais, de acordo com Prodanov e Freitas (2013, p. 102) “são dados já disponíveis, acessíveis mediante pesquisa bibliográfica”. Os dados são informações que podem ser utilizadas no estudo em quaisquer etapas do trabalho (PRODANOV; FREITAS, 2013). Porém, o fato de os dados serem de natureza secundária, não exclui o fato de poder se utilizar dados primários, quando necessário. Dados primários são informações nunca utilizadas, que não possuem registros em documentos (PRODANOV; FREITAS, 2013). Os dados secundários foram obtidos por meio de sites governamentais e

através da Lei de Acesso à Informação quando a informação não estiver disponível em sítio eletrônico.

Através dos procedimentos de pesquisas supracitados, o estudo buscou analisar as relações entre o perfil partidário e indicadores socioeconômicos no cumprimento ou não dos limites das despesas com pessoal, nos estados brasileiros, incluindo o Distrito Federal, estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Foram coletadas informações no período de 2000 a 2019.

Quanto à abordagem do problema de pesquisa, este estudo adotou o método de pesquisa *quantitativo*, método este, conforme Richardson (2017, p. 55) “[...] é um meio para testar teorias objetivas, examinando a relação entre as variáveis”. Para a aplicação do método quantitativo, as 04 (quatro) variáveis: Receita Corrente Líquida, Espectro Político, PIB per Capita e Índice de Gini) foram submetidas a uma ferramenta estatística denominada Regressão Logística.

Conforme HAIR JR et al. (2009, p.225): “A Regressão Logística é uma forma especializada de regressão que é formulada para prever e explicar uma variável categórica binária (dois grupos)”. Para FIELD (2009, p. 221) “a Regressão Logística é uma regressão múltipla, mas com variável de saída categórica dicotômica e variáveis contínuas e categóricas. [...] podemos prever qual das duas categorias é provável que uma pessoa pertença dado certas informações”.

O teste estatístico supracitado foi utilizado para verificar se era possível prever o comportamento da variável de saída (cumprimento do limite de despesa de pessoal), com base nas variáveis de entrada: PIB per Capita, Índice de Gini e Receita Corrente Líquida. Para tanto foram utilizados os programas *Microsoft Excel 2016* e *SPSS v. 25 (Statistical Package for the Social Sciences)*. Considerando que o período analisado foi de vinte anos, foram rodados testes individualmente para verificar se é possível prever em cada unidade da federação.

Como na Regressão Logística não foi possível obter equação logística para nenhum dos entes federados analisados, para a maior parte (21 estados) e para os seis restantes, as variáveis não apresentaram significância necessária, apresentando somente o Índice de Gini com significância do ponto de vista da estatística de Wald, foi verificada a possibilidade de se traçar um modelo estatístico através de outra ferramenta denominada Regressão Linear Múltipla. Para HAIR JR et al. (2009, p.154) a Regressão Linear Múltipla é utilizada “quando o problema envolve duas ou mais variáveis independentes.” Hair Jr. et al (2009, p. 154) define que o objetivo da análise da Regressão Linear Múltipla “é usar as variáveis independentes cujos valores são conhecidos para prever os valores da variável dependente selecionada pelo pesquisador”.

A Regressão Linear Múltipla também foi rodada no Software SPSS v. 25, com os mesmos dados da Regressão Logística utilizando os seguintes preditores constantes: Receita Corrente Líquida, Índice de Gini, PIB Per Capita e Espectro Político.

3.4 Análise dos Resultados

Foi realizada uma regressão logística binária para verificar se os indicadores socioeconômicos (Gini, PIB_PER_CAPTA), a Receita Corrente Líquida (RCL) e o espectro político partidário (Esp_Pol) são previsores do cumprimento dos limites de despesa de pessoal (compliance) em nível estadual, conforme determinado na LRF.

A análise foi do tipo censitária, ou seja, foram testados todos os entes estaduais do Brasil: Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe, Tocantins.

Para fins de verificação da adequabilidade dos modelos gerados no *software SPSS 25*, foram seguidas as seguintes etapas: observadas as significâncias dos testes de Omnibus e Hosmer e Lemeshow, seguida a razão de verossimilhança (tabela resumo do modelo - Verossimilhança de log -2) e por último análise dos blocos 0 (em a inclusão das variáveis) e 1 (com a inclusão das variáveis), com o objetivo de verificar se a inclusão das variáveis houve melhora na previsibilidade do modelo, utilizando-se de razão de chances Exp (B) e estatística de Wald.

A significância (p) do teste de Omnibus deve ser menor que 0,05, pois tem como hipótese nula (H_0) que ajuste do modelo atual (com a inserção das variáveis, bloco 1) é igual ao ajuste sem previsores, ao nível de significância considerado. Conforme se observa no quadro 2, somente cinco estados tiveram H_0 rejeitada.

Quadro 19: Testes de Omnibus do Modelo de Coeficientes SPSS v. 25

Estado	Qui-quadrado	p (significância)	df (graus de liberdade)
Acre	12,3151541560	0,0063779787544	3
Mato Grosso	15,8439746210	0,0032358339447	4
Mato Grosso do Sul	14,3003684263	0,0063956085809	4
Minas Gerais	20,5971134014	0,0003805542905	4
Paraíba	13,7948519885	0,0079794235147	4
São Paulo	12,3151582399	0,0063779666483	3

Fonte: elaboração própria

O teste de Hosmer e Lemeshow, por outro lado, deve ter significância (p) maior que 0,05, tendo em vista a sua hipótese nula (H_0) ser: as categorias previstas no modelo são iguais as categorias observadas, considerando o nível de significância reportado. Conforme se observa no quadro 20, os mesmos seis estados tiveram H_0 rejeitada.

Quadro 20: Teste de Hosmer e Lemeshow SPSS v. 25

Estado	Qui-quadrado	p (significância)	df (graus de liberdade)
Acre	2,3932998138387E-06	0,9999988033508	2
Mato Grosso	1,6980018824648E-08	0,9999999999994	3
Mato Grosso do Sul	4,63646909960824000	0,7042278693838	7
Minas Gerais	7,8860518804114E-07	1,0000000000000	6
Paraíba	0,27577160872188600	1,0000000000000	7
São Paulo	3,5134599578609E-07	0,999998243270	2

Fonte: elaboração própria

A verossimilhança-log (-2VL) representa o quanto de informação não é explicada pelo modelo, cuja informação se encontra no quadro de resumo do modelo. É importante que este valor seja não significativa, pois segundo Field (2011, p. 237) o ideal seria um -2VL “[...] não-significativo (indicando que a quantidade de dados não explicados é mínima) e uma estatística do modelo qui-quadrado alta (indicando que o modelo incluindo os previsores é significativamente melhor do que sem os previsores)”.

Quadro 21: Resumo do modelo SPSS v. 25

Estado	Verossimilhança-log -2	R ² Cox & Snell	R ² Nagelkerke
Acre	,000	0,515394845	0,999999735
Mato Grosso	,000	0,606234021	0,999999996
Mato Grosso do Sul	7,774	0,782339590	0,782339590
Minas Gerais	,000	0,702277938	0,999999960
Paraíba	6,802	0,555791788	0,791412824
São Paulo	,000	0,515394961	0,999999961

Fonte: elaboração própria

Os R² do quadro 21 (R quadrado Cox & Snell e R quadrado Nagelkerke), também nomeados de pseudo R² (em razão de sua precisão pouco confiável), indicam o quanto do modelo é explicado pelas variáveis inseridas. Percebe-se que os estados relacionados tiveram um nível de precisão (R² Nagelkerke) muito próximo de 1 na sua maioria, enquanto que Paraíba e Mato Grosso do Sul ficaram abaixo dos 80%.

Na sequência se procedeu à análise das variáveis na equação, onde foram comparados os blocos 1 e 0, com e sem variáveis respectivamente. Em termos de cumprimento da LRF, sem as variáveis, o Acre teve 88,2%, Mato Grosso 82,4%, Mato Grosso do Sul 64,7% e São Paulo

88,2%. Descobriram no mesmo percentual Paraíba e Minas Gerais (70,6%).

A estatística de Wald se encontra no último quadro do teste de regressão logística binária rodado, que tem como hipótese nula (H_0) $b=0$, ou seja, o coeficiente calculado da variável independente não tem peso na equação. Sendo esperado que a significância (p) seja menor que 0,05. Conforme explica Field:

Da mesma forma que o teste t na regressão linear, a estatística de Wald nos informa se o coeficiente b de cada predictor é significativamente diferente de zero. Se isso ocorrer, poderemos assumir que o predictor está contribuindo de forma significativa para a previsão da variável de saída (Y). [...] A estatística de Wald é geralmente utilizada para determinar se uma variável é um predictor significativo da saída; contudo, ela é provavelmente mais precisa para examinar a estatística da razão de verossimilhança. (FIELD, 2011, p. 225)

O referido autor alerta ainda que a “[...] estatística de Wald deve ser vista com cautela porque quando o coeficiente de regressão (b) é grande, o erro padrão tende a ficar inflacionado, resultando em uma estatística de Wald subestimada”. Considerando o exposto, em nenhum dos seis estados dispostos nos quadros acima as variáveis inseridas no modelo se mostraram significativas do ponto dessa estatística.

Quadro 22: Variáveis na equação (estatística de Wald) SPSS v. 25

Estado	Variáveis	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)	95% C.I. para EXP(B)	
								Inferior	Superior
AC	Espectro Político	SPSS não incluiu na análise porque só tem um tipo de dado: 2 (Esquerda)							
	índice de gini	-593,601	1,03E+05	0,000	1	0,995	0,000	0,000	
	PIB per capta	-0,086	4,736	0,000	1	0,985	0,917	0,000	9865,008
	RCL	0,000	0,005	0,000	1	0,997	1,000	0,991	1,009
	Constante	1843,538	1,07E+05	0,000	1	0,986			
MT	Espectro Político	-22,447	24494,680	0,000	1	0,999	0,000	0,000	
	índice de gini	-720,832	2,78E+05	0,000	1	0,998	0,000	0,000	
	PIB per capta	-0,024	21,008	0,000	1	0,999	0,977	0,000	7,44E+17
	RCL	0,000	0,059	0,000	1	0,999	1,000	0,891	1,123
	Constante	527,563	1,67E+05	0,000	1	0,997	1,310+229		
MTS	Espectro Político	18,524	17137,219	0,000	1	0,999	1,11E+08	0,000	
	índice de gini	-46,718	43,793	1,138	1	0,286	0,000	0,000	9,71E+16
	PIB per capta	-0,001	0,001	0,744	1	0,388	0,999	0,996	1,002
	RCL	0,000	0,000	0,318	1	0,573	1,000	1,000	1,000
	Constante	30,958	28,122	1,212	1	0,271	2,79E+13		
MG	Espectro Político	42,823	1,51E+04	0,000	1	0,998	3,96E+18	0,000	
	índice de gini	-1,14E+04	8,43E+05	0,000	1	0,989	0,000	0,000	

	PIB per capita	-0,146	11,457	0,000	1	0,990	0,864	0,000	4,89E+09
	RCL	0,000	0,003	0,000	1	0,991	1,000	0,993	1,007
	Constante	6786,248	5,00E+05	0,000	1	0,989			
PB	Espectro Político	-35,615	8289,477	0,000	1	0,997	0,000	0,000	
	índice de gini	-9,692	73,556	0,017	1	0,895	0,000	0,000	2,52E+58
	PIB per capita	-0,020	0,017	1,328	1	0,249	0,980	0,947	1,014
	RCL	0,000	0,000	1,296	1	0,255	1,000	1,000	1,000
	Constante	13,813	43,886	0,099	1	0,753	9,97E+05		
SP	Espectro Político	SPSS não incluiu na análise porque só tem um tipo de dado: 1 (Direita)							
	índice de gini	-712,376	6,80E+05	0,000	1	0,999	0,000	0,000	
	PIB per capita	-0,012	3,475	0,000	1	0,997	0,988	0,001	896,456
	RCL	0,000	0,001	0,000	1	0,996	1,000	0,998	1,002
	Constante	263,985	3,75E+05	0,000	1	0,999	4,44E+114		

Fonte: elaboração própria

Conforme se observa na coluna pintada de cinza, Quadro 22, em que se encontram os níveis de significância da estatística de Wald, nenhum dos seis estados obteve para nenhuma das variáveis um valor p suficiente para desprezar a hipótese nula ($B=0$). Apesar de Field (2011, pág. 226) explicar que essa estatística é sensível a coeficientes grandes, podendo ficar o erro padrão (S.E.) inflacionado, ele não estabelece parâmetros comparativos.

Nesse sentido, apesar de existirem coeficientes com alta variabilidade no intervalo de confiança (C.I.) com valores expressivos (dentro dos dados da tabela), não foi desprezada a informação da estatística de Wald. Nessa etapa, a variável de menor p foi o PIB *per capita* da Paraíba (0,24910463162101), seguida da RCL (0,254914647481329) do mesmo estado. Abaixo de 0,5 foram: a constante de Mato Grosso do Sul (0,27096171666556), o Índice Gini (0,286064314376466) e o PIB per Capita (0,388353522973726) do mesmo estado.

Considerando o exposto, não foi possível obter equação logística para nenhum dos entes federados analisados, para a maior parte (21 estados) por não ter passado nos testes de Omnibus e Hosmer e Lemeshow. Para seis os restantes, as variáveis não apresentaram significância necessária ($p<0,05$), segundo a estatística de Wald.

Na sequência, considerando que todos os entes federados estão sob as mesmas regras de limite de despesa, porque a Lei Complementar nº 101 de 2000 é aplicável a todos sem distinção, assim como os índices Gini e PIB per Capita utilizam metodologia uniforme em todo o território nacional, fez-se uma análise de regressão logística em todo o território nacional sem distinção de estados.

Foram 459 períodos incluídos no SPSS v 25 para análise da regressão logística, onde 23,3% não cumpriram as regras dispostas no normativo. Nos testes de Omnibus do Modelo de Coeficientes e Hosmer/Lemeshow os dados apresentaram significância abaixo de 0,01

(1,79009362047851E-06) e acima acima para o segundo teste (0,197115092983248), fato que permite continuar a análise. O quadro seguinte é referente às variáveis na equação:

Quadro 23: Variáveis na equação

		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)	95% C.I. para EXP(B)	
								Inferior	Superior
Passo 1 ^a	Espectro Político			0,207	2	0,902			
	Espectro Político(1)	0,174	0,386	0,203	1	0,653	1,190	0,558	2,538
	Espectro Político(2)	0,047	0,258	0,033	1	0,857	1,048	0,632	1,739
	índice de gini	12,032	2,661	20,444	1	0,000	168130,286	912,946	30963277,189
	PIB per capita	0,000	0,000	0,538	1	0,463	1,000	1,000	1,000
	Receita corrente líquida	0,000	0,000	0,643	1	0,423	1,000	1,000	1,000
	Constante	-4,893	1,439	11,555	1	0,001	0,008		

a. Variável(is) inserida(s) no passo 1: Espectro Político, índice de gini, PIB per capita, Receita corrente líquida.

Fonte: Dados da pesquisa

Conforme se observa no Quadro 23 - variáveis na equação, extraída do software, somente o índice de Gini apresentou significância do ponto de vista da estatística de Wald com Exp (B) de 168130,286.

Na sequencia foi rodada, no Software *SPSS* v. 25, com os mesmos dados uma regressão linear múltipla com Preditores: Constante, Receita Corrente Líquida, Índice de Gini, Espectro Político, PIB per capita. O poder de explicação do modelo se mostrou reduzido com 0,074 de R² e 0,066 de R² ajustado, ou seja, na linha da regressão linear múltipla, as variáveis preditoras explicam entre 6% e 7% do cumprimento ou descumprimento dos limites impostos pela LRF.

Quadro 24: Coeficientes Regressão Linear Múltipla

Modelo	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados Beta	t	Sig.
	B	Erro Erro			
1 (Constante)	-0,227	0,244		-0,931	0,352
Espectro Político	-0,010	0,028	-0,016	-0,352	0,725
índice de gini	2,003	0,412	0,236	4,864	0,000
PIB per capita	-1,809E-06	0,000	-0,053	-0,985	0,325
Receita corrente líquida	-7,624E-10	0,000	-0,038	-0,721	0,472

a. Variável Dependente: Cumprimento do limite de gastos da LRF

Fonte: dados da pesquisa

Conforme evidenciado no Quadro 24, somente o índice de gini apresentou significância

estatística ao nível de 0,01, podendo ser o seu coeficiente B ser considerado nas análises. Nesse sentido, a variabilidade de Y (cumprimento ou não dos limites da lei complementar 101 de 2000) sofre influência no modelo do índice de gini multiplicado por 2,003.

3.5 Considerações Conclusivas

O presente estudo se propôs detectar os espectros políticos dos partidos governantes, assim como quais agremiações partidárias governaram ao longo dos vinte anos da LRF, destacando quais os maiores cumpridores legais e quais são aqueles que mais elevam as despesas com pessoal nos estados brasileiros e Distrito Federal. Além disso, verificar a influência ou não dos aspectos socioeconômicos: Receita Corrente Líquida, PIB per Capita, Coeficiente de Gini e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos estados brasileiros e Distrito Federal, no período de 2000 a 2019, no que tange ao cumprimento dos limites legais de gastos com despesas com pessoal estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

No cumprimento legal dos limites, os partidos de centro cumpriram com 50% dos anos governados, ou seja, 205 anos; os de esquerda cumpriram 36% (147 anos) e os de direita 14% (59 anos). No tocante ao descumprimento, foram 129 anos de transgressão aos limites de gastos com pessoal, divididos da seguinte forma: os partidos de centro descumpriram em 60% dos casos (77 anos); os de esquerda em 29% (38 anos) e os de direita 11% (14 anos). Em relação ao descumprimento, os partidos de Centro descumpriram mais.

Já em relação a influência ou não da Receita Corrente Líquida, PIB per Capita, Coeficiente de Gini e dos espectros políticos de Centro, Esquerda e Direita, no que tange ao cumprimento dos limites legais de gastos com pessoal, estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, primeiramente foi realizada a Regressão Logística e, em seguida, a Regressão Linear Múltipla. Na Regressão Logística foram verificados se os indicadores socioeconômicos e políticos eram previsores do cumprimento dos limites de gastos com pessoal estabelecidos na LRF, nos estados. Após a análise dos 26 estados e o Distrito Federal não foi possível obter equação logística para nenhum dos entes federados analisados, para a maior parte (21 estados). Para os seis restantes, as variáveis não apresentaram significância necessária. Somente o Índice de Gini apresentou significância do ponto de vista da estatística de Wald.

Na aplicação da Regressão Linear Múltipla (com as mesmas variáveis da Regressão Logística), ferramenta estatística que buscou explicar as relações de causa e efeito, ou seja, o cumprimento dos limites de gastos com pessoal (variável dependente) pode ser explicado por mais de uma variável independente (no estudo foram variáveis independentes: Espectro

Político, RCL, PIB per Capita e Índice de Gini), o poder de explicação do modelo se mostrou reduzido, ou seja, na linha da regressão linear múltipla, as variáveis preditoras explicam entre 6% e 7% do cumprimento ou descumprimento dos limites impostos pela LRF. Assim como na Regressão Logística, apenas o Índice de Gini apresentou significância estatística.

Logo, no cumprimento ou não dos limites de gastos com pessoal, estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, tanto na Regressão Logística quanto na Regressão Linear Múltipla, apenas o índice de Gini tem significância. As variáveis: Receita Corrente Líquida, PIB per Capita e Espectro Político não influenciam nos resultados dos limites de gastos com pessoal estabelecidos em lei.

Este estudo se mostrou importante por tornar transparente para a sociedade em geral como estão sendo geridos as despesas com pessoal nos estados brasileiros. Por ser um assunto de interesse público, a participação popular é considerável a fim de que a sociedade possa acompanhar, opinar e participar de forma mais ampla sobre suas escolhas político-partidárias, uma vez que foram identificadas as agremiações partidárias que mais prezam pela responsabilidade fiscal dos gastos com pessoal, assim como se deram os gastos com pessoal por ideologias partidárias esquerda, direita e centro. Além disso, buscou encontrar variáveis que pudessem ajudar a prever o resultado de cumprir ou não os limites de gastos com pessoal por meio de variáveis socioeconômicas e assim buscar auxiliar no controle de gastos por meio de outras variáveis além do Relatório de Gestão Fiscal.

Para sugestões de trabalhos futuros, outras variáveis podem ser testadas a fim de se tentar estabelecer um modelo que tente ou projetar ou estudar as relações de causa e efeito das variáveis independentes que podem influenciar tanto no cumprimento quanto no descumprimento dos limites legais com despesas de pessoal contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

REFERÊNCIAS

- ALLERS, M.; HAAN, J.; STERKS, C. **Partisan Influence on the Local Tax Burden in the Netherlands**. Public Choice 106, 351–363 (2001). <https://doi.org/10.1023/A:1005123208352>
<https://link.springer.com/article/10.1023/A:1005123208352>
- ANDRADE, M. Instituciones en pos del Bien Común: los partidos políticos. **Revista A&H** (Instituciones políticas en pos del bien común. Congreso de Humanidades), 72- 85. 2020
- BALDISSERA, J. F.; ARAÚJO, M. P. Características Políticas e Eleitorais e o Efeito no Endividamento dos Estados Brasileiros. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. l.], v. 13, n. 1, 2021. DOI: 10.21118/apgs.v13i1.8254. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/8254>. Acesso em: 11 mar. 2021.
- BARROS, R. P.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. **A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no brasil**. IPEA, Rio de Janeiro, Textos para Discussão n. 800, 2001. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2003/1/TD_0800.pdf >. Acesso em 31 out. 2020.
- BARTELS, B. (2008). Beyond "fixed versus random effects": a framework for improving substantive and statistical analysis of panel, time-series cross-sectional, and multilevel data. *Journal of the Society for Political Methodology*, 1-43.
- BASTIDA, F., BEYAERT, A., BENITO, B. (2013). Electoral cycles and local government debt management. *Local Government Studies*, 39(1), 107-132.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm > Acesso em 06 out. 2020.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **O paradoxo da esquerda no Brasil**. Novos estud. - CEBRAP [online]. 2006, n.74, pp.25-45. ISSN 1980-5403. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002006000100003>.
- CODATO, A.; BERLATTO, F.; BOLOGNESI, B. Tipologia dos políticos de direita no Brasil: uma classificação empírica. **Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa** – Lisboa, *Análise Social*, LIII (4.º), 2018 (n.º 229), pp. 870-897. Disponível em: <https://doi.org/10.31447/as00032573.2018229.02> > Acesso em 23 out. 2020 - ISSN ONLINE 2182-2999.
- COELHO, A. K. S.; FARIA, J. C. A lei de responsabilidade fiscal e seu impacto na gestão pública. **XIII Encontro Latino Americano de Iniciação Científica e IX Encontro Latino Americano de Pós-Graduação** – Universidade do Vale do Paraíba. 2009. Disponível em: http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC_2009/anais/arquivos/0076_0313_01.pdf > Acesso em 09 nov. 2020.
- CASTRO, D. P. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público no setor público**. 7. ed. – São Paulo: Atlas, 2018.

CONFESSOR, K. L. A.; ALMEIDA, C. M. V.; COSTA, J. M.; TORRES, F. J. V.; Gasto Público: uma análise das despesas com pessoal nos municípios paraibanos. **XXIV Congresso Brasileiro de Custos** – Florianópolis, SC, Brasil, 15 a 17 de novembro de 2017.

DATASUS - Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde do Brasil – **Indicadores Socioeconômicos – IDB 2000**. Disponível em: < <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2000/fqb03.htm> > Acesso em 10 nov. 2020.

DICKSON, V., Yu, W. (1997). **Spending by Canadian provincial governments: An empirical analysis**. Public Finance= Finances publiques, 52(2), 145-60.

FIELD, A. **Descobrimo a estatística usando SPSS**; tradução Lorí Viali – 2. ed. – Porto Alegre: Artmed, 2009. 668 p.: il.; 25cm. ISBN 978-85-363-1927-8

GONÇALVES, L. G., FUNCHAL, B., Bezerra Filho, J. E. (2017). The Influence of Political Cycles on Public Investments in Infrastructure: A Study of Brazilian States from 2003 to 2014. **Revista de Administração Pública**, 51(4), 462-481.

GUJARATI, D. N.; PORTER, D.C. *Econometria Básica*. 5.ed. Porto Alegre: AMGH, 2011.

GUERRA, D.; PAIXÃO, A. N.; LEITE-FILHO, P. A. M. Os ciclos político-econômicos e os gastos dos estados no Brasil: 1995-2013 - **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 61, no 3, 2018, pp. 695 a 734.

GIL, A. C. **Como elaborar projeto de pesquisa** - 4. Ed. - São Paulo: Atlas, 2002.

HAIR JR, J. F. et al. **Análise multivariada de dados**; tradução Adonai Schlup Sant’Anna – 6. ed. – Porto Alegre: Bookman, 2009. 688 p.: il.; 28cm. ISBN 978-85-7780-402-3.

HARADA, K. Desrespeito ao limite de despesas de pessoal e aumento da carga tributária. **Blog GEN Jurídico**. São Paulo, 22 mar. 2019. Disponível em: < <http://genjuridico.com.br/2019/03/22/desrespeito-ao-limite-de-despesas-de-pessoal-e-aumento-da-carga-tributaria/> > Acesso em 27 set. 2020.

IBGE – **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. IBGE explica. Brasília, DF. 2020.

Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php> > Acesso em 10 nov. 2020.

IPEA - **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Ano 1. Brasília DF. 2004

JORGE, V. L.; FARIA, A. M. T.; SILVA, M. G. Posicionamento dos partidos políticos brasileiros na escala esquerda-direita: dilemas metodológicos e revisão de literatura. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 33. e227686, pp 1-44, set./ dez. 2020.

LAGO, I., LAGO, S., 2008. Explaining budgetary indiscipline: evidence from Spanish municipalities. *Public Finance and Management*, 8(1), 36-69.

LOBO, T. P.; NAKABASHI, L. Além do PIB per capita: ensaio sobre medidas de bem-estar

para os estados brasileiros. **Revista Brasileira de Economia – FGV**, São Paulo - n. 3, v. 74, jul./set. 2020, p. 325–351.

LIMA, E. C. P. **Curso de finanças públicas: uma abordagem contemporânea** – São Paulo: Atlas, 2015.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de Gestão Pública Contemporânea** – 6. Ed – São Paulo: Atlas, 2020.

MANGERONA, S. Esquerda-Direita: uma dicotomia atual ou anacrônica? – **ResPublica: Revista Lusófona de Ciência Política, Segurança e Relações Internacionais**, Lisboa, n. 11, p. 67-75, 2011, ISSN 9771645893104. Disponível em: < <https://recil.grupolusofona.pt/handle/10437/4295> > Acesso em 29 out. 2020.

MELO, M. R. B.; MONTE, P. A. Rendimentos e desigualdade de renda no brasil: 2004-2012. **Revista Econômica**, Niterói, v. 16, n. 2, p. 115-131, dez. 2014.

NASCIMENTO, E. R.; **Administração pública no brasil: política fiscal nos estados após a lei de responsabilidade fiscal. 2008**. 74 f. Dissertação (Mestrado em Administração e Análise de Políticas Públicas) - Universidade de Brasília – UNB, Brasília, 2008.

NEVES, C. et. al. Análise do índice de gini nos municípios de santa catarina em 2000 e 2010: uma abordagem exploratória de dados espaciais. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos (RBERU)**, Paraná, vol. 09, n.2, pp. 209-227, 2015.

NUNES, S. P. P.; MARCELINO, G. F.; SILVA, C. A. T. Os tribunais de contas na interpretação da lei de responsabilidade fiscal. **Revista de Contabilidade e Organizações**, São Paulo, SP, v. 13, e145151, p. 1-15, abr. 2019. Disponível em: < DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2019.145151> >. Acesso em 12 abril 2020.

OÑATE, P. “Los partidos políticos”. En Del Águila, R. (Ed.), **Manual de Ciencia Política** (pp. 251-270). Madrid: Trotta, 1997.

PEREIRA, S. M.; ARRUDA, A. M. F.; A lei de responsabilidade fiscal e as limitações e sanções impostas à gestão pública – **Revista Razão Contábil & Finanças** - Fortaleza, v. 1, n. 1, 2010.

PINTO, D. S.; COSTA, A. J. B.; WILBERT, M. D.; Endividamento dos estados brasileiros: análise das sanções e restrições da lei de responsabilidade fiscal. **Gestão & Sociedade – Revista de Pós-Graduação da UNIABEU**, Rio de Janeiro - v. 4, n. 1, p. 1-17, jan./jul. 2015.

SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL (STN). **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais**. Brasília, ago. 2019. Disponível em: < <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/thot/transparencia/arquivo/30407:981194:inline:9731352684720> > Acesso em 30 ago. 2019.

SCHEEFFER, F. A alocação dos partidos no espectro ideológico a partir da atuação parlamentar. **E-legis**, Brasília, n. 27, p. 119-142, set./dez. 2018, ISSN 2175.0688

SEITZ, H. (2000). **Fiscal policy, deficits and politics of subnational governments: the case of the German Laender.** *Public choice*, 102(3), 183-218.

SOARES, C. S. **Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas: impactos sobre as despesas com pessoal e endividamento nos estados brasileiros.** 2013. 90 f. Dissertação (Mestrado em Administração)-Universidade Federal de Santa Maria – UFSM, Rio Grande do Sul, 2013.

TAROUCO, G. S.; MADEIRA, R. M. Esquerda e direita no sistema partidário brasileiro: análise de conteúdo de documentos programáticos. *Revista Debates*, Porto Alegre, v.7, n.2, p.93-114, maio-ago. 2013. Disponível em:

< <https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/38573>>. Acesso em: 27 out. 2020.

TELLIER, G. (2006). **Public expenditures in Canadian provinces: An empirical study of politico-economic interactions.** *Public Choice*, 126(3), 367-385. Disponível em:

< <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/8254> ==> Baldissera e Araújo>. Acesso em: 16 abr. 2021

APÊNDICE A: DESPESA COM PESSOAL/RCL - CONFORME RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL DAS UNIDADES FEDERADAS.

UF	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
AC	58,47	56,71	55,14	57,81	57,87	53,33	55,29	54,90	51,59	56,70	56,16	51,90	55,94	53,94	53,00
AL	62,63	57,87	40,50	58,49	57,66	53,41	55,09	55,90	57,79	56,99	50,29	52,14	53,20	53,21	55,43
AM	44,63	45,74	47,79	50,09	47,71	47,16	48,45	44,95	45,05	51,82	46,93	47,40	46,79	49,28	50,90
AP	50,30	39,06	36,12	53,61	52,74	47,54	50,30	52,19	49,45	57,79	57,03	54,84	61,93	53,82	53,18
BA	47,11	45,62	46,27	50,75	50,57	49,07	51,42	51,98	52,94	58,57	53,16	53,99	55,24	55,17	55,64
CE	50,42	50,33	47,95	51,30	49,65	47,69	46,37	47,23	44,21	48,64	49,40	46,71	49,16	49,52	49,68
DF	66,62	65,63	65,82	42,03	39,30	43,75	49,67	47,72	51,90	48,82	48,99	53,06	52,28	51,51	56,98
ES	56,25	51,02	55,60	47,92	43,08	40,41	40,35	41,48	37,32	43,90	46,53	44,31	43,51	49,75	51,21
GO	65,26	65,68	67,44	59,14	61,05	58,09	65,09	65,58	57,60	62,64	64,75	57,38	59,95	59,78	60,58
MA	50,99	45,11	46,30	55,36	48,80	43,72	43,19	42,38	39,84	45,52	46,42	42,48	43,58	45,52	46,28
MG	75,03	72,93	71,33	70,68	64,11	58,78	58,59	59,64	56,52	57,99	60,34	63,01	65,74	65,14	68,59
MS	63,88	52,58	52,40	54,38	53,00	55,34	57,83	57,00	48,63	57,95	61,95	58,31	59,60	60,69	58,39
MT	53,46	49,64	49,93	48,25	45,53	48,46	50,40	49,47	45,96	50,34	53,36	54,56	55,62	55,38	54,12
PA	54,17	53,48	51,78	54,26	52,31	48,17	51,31	52,28	52,19	53,55	53,37	53,29	55,03	56,69	56,03
PB	53,30	51,06	54,50	67,70	65,47	58,13	58,71	59,06	56,55	63,49	66,30	57,58	64,13	62,19	63,29
PE	62,59	60,43	57,34	57,14	56,41	53,97	54,17	54,53	53,43	55,65	52,72	51,03	55,18	50,96	53,04
PI	55,80	54,66	54,61	62,58	58,87	50,56	50,07	50,08	48,87	52,54	52,33	51,90	50,76	57,79	57,95
PR	58,51	61,52	57,34	62,63	62,90	60,31	64,19	63,98	60,38	59,97	60,81	62,25	63,24	66,22	65,36
RJ	50,11	51,88	62,91	56,49	47,95	49,44	50,59	49,85	48,23	49,16	49,63	48,23	53,18	48,28	52,71
RN	51,74	54,47	59,94	60,97	57,89	54,82	56,28	60,06	55,16	58,91	58,78	59,36	61,10	61,88	61,00
RO	58,88	53,14	55,80	51,53	50,22	48,56	52,81	48,93	42,60	48,70	49,95	49,29	54,96	56,92	55,14
RR	41,48	42,72	41,66	50,74	41,54	40,58	38,39	41,34	40,89	44,84	47,49	43,80	53,81	52,95	53,67
RS	72,45	70,05	69,09	68,96	67,72	63,99	65,47	67,62	60,37	64,30	59,57	62,38	65,41	67,89	70,31
SC	64,44	57,88	58,81	56,87	57,37	53,93	57,05	54,40	52,69	52,09	54,73	54,22	57,92	54,16	56,29
SE	54,33	52,04	51,97	55,69	55,62	52,04	57,81	59,19	56,23	60,78	60,08	59,78	60,32	58,46	58,15
SP	59,71	58,62	83,53	82,89	55,66	53,23	53,82	50,71	49,90	51,50	48,05	48,13	48,69	49,38	50,41
TO	38,75	39,98	43,28	40,71	42,83	37,04	46,50	46,23	43,09	53,47	56,82	57,29	61,08	59,98	58,54

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - STN

APÊNDICE B: RELAÇÃO ENTRE DESPESAS COM PESSOAL E RECEITA CORRENTE LÍQUIDA, DE 2015 A 2018, TODOS OS PODERES – RGF X PAF.

UF	RGF 2015	PAF 2015	RGF 2016	PAF 2016	RGF 2017	PAF 2017	RGF 2018	PAF 2018
ACRE	58,15%	57,97%	54,25%	54,56%	63,75%	63,53%	56,81%	65,86%
ALAGOAS	51,64%	57,12%	48,62%	51,30%	58,76%	60,56%	54,62%	58,96%
AMAZONAS	56,01%	53,69%	55,76%	50,82%	57,04%	55,61%	55,84%	54,37%
AMAPÁ	52,97%	58,91%	47,75%	50,92%	53,26%	56,58%	49,32%	56,18%
BAHIA	57,45%	58,48%	56,02%	53,29%	53,56%	60,95%	56,08%	59,42%
CEARÁ	54,09%	52,74%	50,29%	53,29%	53,40%	55,94%	51,74%	56,28%
DISTRITO FEDERAL	49,30%	64,19%	49,71%	56,78%	50,21%	55,72%	45,80%	50,27%
ESPÍRITO SANTO	53,54%	52,13%	53,62%	52,74%	53,43%	54,63%	50,67%	52,30%
GOIÁS	50,41%	63,84%	54,92%	60,90%	48,51%	58,37%	54,67%	65,52%
MARAHÃO	53,04%	50,31%	48,56%	45,62%	51,80%	57,32%	56,51%	60,22%
MINAS GERAIS	57,33%	78,00%	59,53%	77,00%	60,81%	79,18%	75,86%	78,13%
MATO GROSSO DO SUL	45,83%	73,49%	44,74%	65,49%	61,47%	76,77%	53,75%	63,55%
MATO GROSSO	59,10%	59,72%	55,37%	60,66%	58,85%	64,92%	67,48%	71,12%
PARÁ	54,29%	57,00%	53,68%	57,41%	54,74%	57,88%	56,27%	57,18%
PARAÍBA	61,86%	64,44%	58,77%	61,18%	58,23%	63,17%	60,25%	62,78%
PERNAMBUCO	55,76%	52,92%	55,68%	50,95%	59,44%	58,48%	56,87%	58,45%
PIAUÍ	52,52%	58,03%	50,90%	54,00%	58,04%	54,83%	56,79%	65,19%
PARANÁ	51,09%	61,83%	53,72%	60,65%	53,88%	61,07%	53,05%	59,32%
RIO DE JANEIRO	41,77%	62,84%	69,58%	74,73%	69,23%	70,80%	46,04%	62,69%
RIO GRANDE DO NORTE	57,82%	57,42%	62,06%	60,01%	52,49%	72,07%	57,57%	66,44%
RONDÔNIA	54,32%	56,08%	53,99%	53,24%	54,24%	55,19%	51,23%	53,44%
RORAIMA	57,17%	59,76%	52,46%	55,71%	63,14%	62,04%	55,62%	57,92%
RIO GRANDE DO SUL	58,11%	70,62%	52,95%	69,73%	56,12%	69,14%	54,44%	66,87%
SANTA CATARINA	58,17%	57,47%	57,33%	55,57%	59,98%	60,57%	58,42%	59,25%
SERGIPE	47,82%	55,19%	47,21%	56,77%	49,29%	63,74%	57,36%	59,07%
SÃO PAULO	53,44%	53,29%	54,49%	54,27%	51,67%	54,45%	51,30%	54,22%
TOCANTINS	63,04%	58,01%	59,06%	52,63%	67,94%	55,76%	68,14%	79,22%
MÉDIA	54,29%	58,01%	53,86%	55,57%	56,12%	60,56%	55,84%	59,32%

Fonte: Boletim de Finanças Públicas dos entes subnacionais - STN

APÊNDICE C: RELAÇÃO ENTRE DESPESAS COM PESSOAL E RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – COMPARATIVO FINAL DOS ANOS 2018 a 2019, TODOS OS PODERES – RGF X PAF.

UF	RGF 2019	PAF 2019
ACRE	62,60%	64,20%
ALAGOAS	52,30%	56,50%
AMAZONAS	57,60%	56,90%
AMAPÁ	47,90%	53,40%
BAHIA	53,20%	56,60%
CEARÁ	50,90%	55,30%
DISTRITO FEDERAL	46,10%	52,70%
ESPÍRITO SANTO	44,60%	46,00%
GOIÁS	59,40%	58,30%
MARAHÃO	51,50%	55,70%
MINAS GERAIS	54,10%	69,40%
MATO GROSSO DO SUL	56,70%	61,30%
MATO GROSSO	61,60%	62,60%
PARÁ	52,20%	53,10%
PARAÍBA	58,40%	61,00%
PERNAMBUCO	56,10%	57,20%
PIAUI	56,90%	57,90%
PARANÁ	53,90%	59,90%
RIO DE JANEIRO	47,90%	65,00%
RIO GRANDE DO NORTE	68,50%	72,80%
RONDÔNIA	48,30%	50,60%
RORAIMA	54,80%	55,30%
RIO GRANDE DO SUL	53,50%	66,40%
SANTA CATARINA	55,40%	56,30%
SERGIPE	56,20%	58,00%
SÃO PAULO	52,80%	52,90%
TOCANTINS	56,20%	66,30%
MÉDIA	54,10%	57,20%

Fonte: Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais – STN (2019)

APÊNDICE E: PRODUTO INTERNO BRUTO PER CAPITA – 2002 a 2018

UF	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	R\$																
Acre	3.707	4.338	5.143	6.692	7.041	8.789	9.896	10.687	11.567	11.783	11.783	14.734	17.034	16.953	16.838	17.202	17.637
Alagoas	3.012	3.505	3.877	4.687	5.164	5.858	6.227	6.728	7.874	9.079	9.079	11.277	12.335	13.878	14.724	15.654	16.376
Amapá	4.996	5.584	6.796	7.344	8.543	10.254	11.033	11.817	12.361	13.105	13.105	17.364	17.845	18.080	18.329	19.405	20.248
Amazonas	8.331	9.100	11.434	10.320	11.829	13.043	14.014	14.621	17.173	18.244	18.244	21.874	22.373	21.979	22.245	22.936	24.533
Bahia	4.631	5.402	6.350	6.583	6.922	7.787	8.378	9.365	11.007	11.340	11.340	13.578	14.804	16.116	16.931	17.509	19.324
Ceará	3.129	3.618	4.170	5.054	5.636	6.149	7.112	7.687	9.217	10.314	10.314	12.393	14.255	14.669	15.438	16.395	17.178
Distrito Federal	16.360	16.920	19.071	34.510	37.600	40.696	45.978	50.438	58.489	63.020	63.020	62.859	69.217	73.971	79.100	80.502	85.661
Espírito Santo	7.631	8.792	10.289	13.846	15.236	18.003	20.231	19.145	23.379	27.542	27.542	30.485	33.149	30.627	27.487	28.223	34.493
Goiás	5.921	6.825	7.501	8.992	9.962	11.548	12.879	14.447	16.252	18.299	18.299	23.470	25.297	26.265	27.135	28.309	28.273
Maranhão	1.949	2.354	2.748	4.150	4.628	5.165	6.104	6.259	6.889	7.853	7.853	9.948	11.216	11.366	12.264	12.789	13.956
Mato Grosso	6.772	8.391	10.162	13.365	12.350	14.954	17.927	19.087	19.644	23.218	23.218	28.008	31.397	32.895	37.463	37.914	39.931
Mato Grosso do Sul	7.092	8.634	8.945	9.557	10.599	12.411	14.188	15.407	17.766	19.875	19.875	26.715	30.138	31.337	34.248	35.520	38.926
Minas Gerais	6.775	7.709	8.771	10.012	11.028	12.519	14.233	14.329	17.932	19.573	19.573	23.646	24.917	24.885	25.938	27.283	29.223
Pará	3.898	4.367	4.992	5.617	6.241	7.007	7.993	7.859	10.259	11.494	11.494	15.176	15.431	16.010	16.690	18.549	18.952
Paraíba	3.311	3.872	4.165	4.690	5.507	6.097	6.866	7.618	8.481	9.349	9.349	11.835	13.422	14.133	14.774	15.498	16.108
Paraná	8.241	9.891	10.725	12.339	13.158	15.711	16.928	17.779	20.814	22.770	22.770	30.265	31.411	33.769	35.726	37.221	38.773
Pernambuco	4.482	5.132	5.730	5.931	6.528	7.337	8.065	8.902	10.822	11.776	11.776	15.282	16.722	16.795	17.777	19.165	19.624
Piauí	2.113	2.485	2.892	3.700	4.213	4.662	5.373	6.051	7.073	7.836	7.836	9.811	11.808	12.219	12.890	14.090	15.432
Rio de Janeiro	11.459	12.671	14.639	16.052	17.695	19.245	21.621	22.103	25.455	28.696	28.696	38.262	40.767	39.827	38.482	40.156	44.223
Rio Grande do Norte	4.039	4.688	5.370	5.948	6.754	7.607	8.203	8.894	10.208	11.287	11.287	15.248	15.849	16.632	17.169	18.333	19.250
Rio Grande do Sul	9.958	12.071	13.320	13.310	14.310	16.689	18.378	19.778	23.606	24.563	24.563	29.657	31.927	33.960	36.207	37.371	40.363
Rondônia	5.021	5.743	6.238	8.408	8.391	10.320	11.977	13.456	15.098	17.659	17.659	17.991	19.463	20.678	22.073	24.093	25.554
Roraima	4.191	4.569	4.881	8.123	9.075	10.534	11.845	13.270	14.052	15.106	15.106	18.496	19.608	20.477	21.414	23.158	23.189
Santa Catarina	9.271	10.949	12.159	14.539	15.638	17.834	20.369	21.215	24.398	26.761	26.761	32.290	36.056	36.525	37.140	39.592	42.149
São Paulo	11.352	12.619	13.725	17.977	19.548	22.667	24.457	26.202	30.243	32.449	32.449	39.122	42.198	43.695	45.542	47.009	48.542
Sergipe	5.082	6.155	6.782	6.821	7.560	8.712	9.779	9.787	11.572	12.536	12.536	16.028	16.883	17.189	17.154	17.789	18.443
Tocantins	2.894	3.346	3.776	6.957	7.210	8.921	10.223	11.278	12.462	12.891	12.891	16.086	17.496	19.094	20.599	21.998	22.933

Fonte: IBGE

APÊNDICE F: PRODUTO INTERNO BRUTO PER CAPITA – 2000 a 2009

UF	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Acre	677.082,00	784.799,00	975.983,00	1.023.480,00	1.156.660,00	1.466.890,00	1.635.875,00	1.933.479,00	2.223.256,745	2.453.089,941
Alagoas	1.195.875,00	1.375.355,00	1.477.875	1.634.849	1.918.255	2.442.959	2.709.054	3.105.363	3.528.416	3.597.965
Amapá	678.300,00	701.103,00	794.910,00	940.819,00	1.210.060,00	1.444.006,00	1.595.277,00	1.917.132,00	2.404.878,240	2.237.966,613
Amazonas	1.195.171,00	2.288.852,00	2.767.751,00	3.054.642,00	3.751.410,00	4.294.390,00	4.670.314,00	5.331.931,00	6.395.995,270	6.161.490,863
Bahia	5.492.482,00	5.715.509,00	6.693.303,00	7.506.520,00	9.075.419,00	10.329.111,00	11.360.178,00	12.584.607,00	14.237.786,082	14.671.427,308
Ceará	3.103.121,00	3.628.078,00	3.863.702,00	4.080.430,00	4.636.442,00	5.304.380,00	5.998.072,00	6.560.099,00	7.886.592,912	8.400.940,154
Distrito Federal	3.209.332,00	3.419.965,00	3.990.683,00	4.467.483,00	5.309.062,00	6.149.618,00	6.969.807,00	8.121.686,00	9.626.476,276	10.254.998,540
Espírito Santo	2.176.256,00	2.565.412,00	2.560.765,00	3.331.517,00	4.122.214,00	5.143.638,00	5.552.712,00	6.367.980,00	7.735.570,47	7.486.191,65
Goiás	2.671.633,00	3.208.572,00	3.829.074,00	4.553.742,00	5.304.978,00	6.153.147,00	6.235.338,00	7.618.520,00	8.944.458,59	9.105.639,34
Maranhão	1.794.116,00	2.121.935,00	2.148.931,00	2.447.055,00	2.950.836,00	3.700.427,00	4.385.985,00	4.900.239,00	5.836.925,62	5.971.417,21
Mato Grosso	1.748.543,00	2.085.871,00	2.512.858,00	3.120.103,00	3.872.936,00	4.296.180,00	4.419.648,00	4.911.059,00	6.181.776,81	6.467.670,59
Mato Grosso do Sul	1.335.384,00	1.531.786,00	1.756.128,00	2.124.103,00	2.579.044,00	3.051.000,00	3.444.897,00	3.930.957,00	4.829.848,17	4.886.838,48
Minas Gerais	9.629.796,00	11.412.858,00	12.542.039,00	14.619.009,00	16.695.979,00	19.550.334,00	22.083.299,00	23.803.678,00	29.242.489,41	29.118.469,55
Pará	2.313.543,00	2.706.265,00	3.204.737,00	3.503.004,00	4.068.167,00	4.847.313,00	5.590.771,00	6.273.309,00	7.587.651,05	7.997.163,11
Paraíba	1.599.214,00	1.801.118,00	1.944.563,00	2.234.882,00	2.335.662,00	2.912.034,00	3.254.483,00	3.668.685,00	4.391.207,18	4.637.839,89
Paraná	5.709.856,00	6.240.845,00	7.490.807,00	8.367.598,00	9.245.030,00	10.453.929,00	11.409.183,00	12.469.291,00	14.482.742,99	15.092.440,10
Pernambuco	3.458.438,00	3.803.157,00	4.361.020,00	4.626.426,00	5.295.561,00	6.281.379,00	7.387.124,00	8.301.076,00	10.010.230,66	10.624.548,36
Piauí	1.155.252,00	1.290.514,00	1.586.525,00	1.594.604,00	1.940.461,00	2.357.829,00	2.711.162,00	3.054.199,00	3.831.027,70	4.043.264,62
Rio de Janeiro	11.529.908,00	13.608.848,00	15.100.326,00	19.168.781,00	21.009.274,00	23.094.091,00	26.132.742,00	26.849.821,00	31.830.885,00	28.976.688,00
Rio Grande do Norte	1.620.144,00	1.784.766,00	1.999.524,00	2.166.858,00	2.618.915,00	3.144.162,00	3.588.325,00	3.956.641,00	4.575.649,14	4.813.312,27
Rio Grande do Sul	6.657.896,00	7.378.894,00	8.414.927,00	9.660.540,00	10.736.730,00	12.349.352,00	13.312.373,00	13.991.366,00	16.657.785,04	17.387.287,46
Rondônia	902.789,00	1.022.129,00	1.201.624,00	1.466.141,00	1.757.061,00	2.094.079,00	2.282.720,00	2.586.405,00	3.261.805,46	3.236.548,26
Roraima	517.009,00	604.774,00	730.866,00	660.775,00	776.946,00	1.038.551,00	1.200.018,00	1.314.562,00	1.592.232,88	1.626.187,30
Santa Catarina	3.288.096,00	3.904.463,00	4.373.551,00	5.129.578,00	6.069.194,00	6.718.512,00	7.376.828,00	8.498.348,00	10.420.913,10	10.405.660,16
São Paulo	32.298.817,00	35.683.659,00	39.675.808,00	43.874.881,00	49.479.722,00	56.769.259,00	62.418.866,00	70.567.961,00	82.182.734,30	86.618.566,96
Sergipe	1.209.361,00	1.395.943,00	1.674.710,00	1.805.467,00	2.043.107,00	2.536.658,00	2.165.674,00	3.102.889,00	3.799.764,12	3.934.265,31
Tocantins	922.333,00	1.084.734,00	1.391.422,00	1.537.933,00	1.743.111,00	2.268.410,00	2.416.421,00	2.781.449,00	3.451.007,49	3.406.416,32

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal dos Estados

APÊNDICE G: PRODUTO INTERNO BRUTO PER CAPITA – 2010 a 2018

UF	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Acre	2.648.933,275	2.975.827,933	3.281.194,824	3.700.350,635	4.267.230,697	3.949.107,687	4.442.141,071	4.471.916,240	9.061.403.266,43
Alagoas	4.205,565	4.801,099	5.051,891	5.465,256	5.969,713	6.311,578	7.675,164	7.348,619	7.969.370.999,56
Amapá	2.492.365,269	2.897.410,915	3.344.163,676	3.535.062,382	4.020.130,039	3.583.484,282	4.738.759,429	4.353.647,885	4.905.615.102,41
Amazonas	7.407.732,261	8.515.351,762	9.655.316,019	10.329.762,485	11.039.956,264	10.998.994,389	11.395.630,934	12.052.493,122	13.222.390.940,79
Bahia	17.372.550,742	19.226.970,364	21.624.180,849	23.080.634,286	25.872.800,864	27.207.610,585	28.714.179,025	29.952.763,445	31.980.173.815,28
Ceará	9.664.272,967	10.966.435,332	12.372.897,529	13.379.882,291	14.394.882,430	15.176.417,462	17.831.937,423	17.779.472,004	19.186.208.626,10
Distrito Federal	11.485.148,499	12.599.546,928	14.312.436,247	15.811.905,453	17.504.269,624	18.461.481,002	19.881.229,933	20.719.829,099	21.742.563.018,85
Espírito Santo	8.239.168,32	9.772.997,59	10.915.833,39	10.561.113,11	11.797.873,81	11.951.594,61	11.884.435,33	12.208.238,07	13.567.820.814,27
Goiás	10.530.492,99	12.639.405,35	14.102.432,31	15.269.900,56	16.656.492,15	17.361.927,63	19.301.602,10	21.035.392,34	21.138.912.324,58
Maranhão	6.814.409,89	8.065.449,51	8.893.651,13	9.139.181,02	10.147.462,44	10.703.905,84	12.434.760,47	12.505.341,35	13.317.134.069,97
Mato Grosso	7.099.677,15	7.820.278,74	8.889.943,95	9.702.677,71	10.916.571,36	11.642.405,62	12.473.737,85	13.371.122,61	14.500.474.804,47
Mato Grosso do Sul	5.210.121,27	5.993.642,37	6.599.714,26	7.282.243,62	8.095.589,26	8.321.250,48	9.347.981,71	9.747.257,95	10.735.143.525,05
Minas Gerais	33.179.151,68	37.284.183,55	40.371.093,30	43.141.298,80	47.644.235,44	51.643.235,77	53.731.469,13	55.173.574,56	56.345.444.787,97
Pará	9.117.949,79	10.426.350,00	12.722.720,11	13.336.642,64	15.092.463,54	16.789.901,79	17.922.201,70	18.017.134,31	18.818.401.698,91
Paraíba	5.067.417,77	5.992.567,87	6.286.655,66	7.073.291,89	7.656.286,74	7.973.372,47	8.845.649,34	9.130.510,76	9.593.439.615,37
Paraná	16.968.376,77	19.713.388,99	21.849.072,56	25.357.115,05	28.046.231,37	31.100.191,06	34.135.080,49	36.615.275,85	37.568.735.208,52
Pernambuco	12.435.718,77	14.549.103,66	15.612.666,21	17.173.067,08	18.475.020,08	19.648.437,02	20.859.630,97	21.512.144,30	23.131.778.539,04
Piauí	4.524.857,51	5.050.100,63	5.575.468,12	5.785.043,67	6.201.506,91	6.667.951,80	7.578.979,59	8.005.700,62	8.633.489.719,81
Rio de Janeiro	34.534.904,29	39.268.345,36	40.613.414,95	47.064.197,57	46.045.517,77	50.329.664,21	46.228.984,42	50.194.044,68	58.290.777.952,00
Rio Grande do Norte	5.520.354,66	5.915.554,39	6.761.304,84	7.275.808,67	7.801.567,73	7.987.434,45	8.667.900,72	9.087.770,40	11.015.853.900,57
Rio Grande do Sul	20.297.846,62	21.927.904,94	23.710.653,60	26.387.876,17	28.633.465,82	30.139.172,17	34.654.897,41	35.045.932,70	37.773.288.193,39
Rondônia	3.715.154,43	4.480.601,86	4.789.361,24	4.865.240,08	5.490.497,21	7.230.659,85	7.255.249,05	6.500.433,45	6.943.539.791,00
Roraima	1.788.506,01	2.332.729,20	2.380.344,16	2.403.837,95	2.785.293,50	2.820.750,67	3.374.647,90	3.197.018,31	3.487.743.356,98
Santa Catarina	11.857.683,74	13.791.477,47	14.535.174,07	15.892.968,19	17.835.453,50	19.410.070,08	20.488.858,89	21.131.271,29	22.753.103.121,98
São Paulo	99.914.614,19	106.633.423,90	115.369.737,58	129.472.631,33	135.630.165,00	140.398.953,32	140.443.287,17	151.562.454,36	159.471.853.166,38
Sergipe	4.629.386,96	4.912.380,62	5.221.654,43	5.524.274,80	5.982.485,35	6.250.852,00	6.787.495,87	6.900.458,18	7.371.547.779,90
Tocantins	3.881.229,05	4.548.795,40	4.991.475,37	5.323.440,13	6.071.450,29	6.304.771,94	7.298.063,60	7.198.140,24	7.190.329.051,43

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal dos Estados

ANEXO A – MEDIDAS ADMINISTRATIVAS ADOTADAS PELAS UNIDADES FEDERADAS CUMPRIDAS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (2000 A 2014)

UNIDADE FEDERADA	FONTE DA INFORMAÇÃO POR MEIO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO	MEDIDAS ADMINISTRATIVAS ADOTADAS
ACRE	SEFAZ/ACRE	<ul style="list-style-type: none"> · Aumento da arrecadação a fim de elevar a Receita Corrente Líquida; · Monitoramento dos gastos com a folha de pagamento a fim de combater possíveis irregularidades.
AMAZONAS	SEFAZ/AMAZONAS	<ul style="list-style-type: none"> · Aumento da fiscalização tributária; • No combate a inadimplência a arrecadação realizou ações de cobrança do ICMS em tempo real dando maior liquidez ao crédito tributário “novo” e consequentemente maior probabilidade de recuperação; • Emissão de alerta em tempo real, em caso de descumprimento das obrigações acessórias, relativas à omissão na entrega das declarações mensais (DAM e EFD), o que resultou na regularização na ordem de 84% dos contribuintes ativos notificados; • Campanha Nota Fiscal Amazonense (NFA) - O objetivo principal da campanha é tornar a exigência dos documentos fiscais eletrônicos um hábito por parte dos cidadãos; • Publicação da Lei Complementar nº 198, de 15 de julho de 2019 que visou fixar o teto de gastos públicos pelo Poder Executivo Estadual.
BAHIA	SEFAZ/BAHIA	<p>Para não ultrapassar os limites de gastos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cumprir a legislação; • Não contratar além do permitido; • Redução de contrato de servidores terceirizados para adequação da lei.
CEARÁ	SEFAZ/CEARÁ	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento de trabalhos que garantem a captação de recursos e eficiência na execução das despesas, ou seja, o Ceará é bem-sucedido na manutenção do controle das despesas e na captação dos recursos que compõem a Receita Corrente Líquida. O Estado do Ceará cumpre simplesmente o que está prescrito em lei e por meio do controle das despesas através do Relatório de Gestão Fiscal e aumento da captação de recursos.

<p>ESPÍRITO SANTO</p>	<p>Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos (SEGER)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoramento da Gestão Fiscal de forma contínua; • Superávit Primário no período de 2003 a 2010, onde as receitas superaram as despesas; • Aumento dos investimentos em Educação e Saúde; • Redução de Dívidas do Estado; • Ajuste no Orçamento do Estado, adequando as despesas às receitas previstas; • Criação, no ano de 2013, da Fundação de Previdência Complementar do Estado (PREVES): entidade fechada de previdência complementar destinada aos servidores públicos estaduais, a PREVES vem permitindo a redução das despesas previdenciárias pelo Estado; • Desde o ano de 2005 o Estado vem implantando a remuneração por subsídios para as carreiras estaduais: constitui numa modalidade de remuneração em parcela única, sobre a qual não incidem vantagens pessoais ou do cargo, o que permite melhor organização financeira na área de pessoal; • Reestruturação das carreiras estaduais: possibilita o planejamento do crescimento vegetativo da folha de pagamento, visto que contemplam diretrizes e limites para a concessão de progressões e promoções nas carreiras; • Edição de Decretos que estabeleceram medidas de contingenciamento e racionalização de gastos do Poder Executivo Estadual.
<p>MARANHÃO</p>	<p>Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Publicou Decretos estaduais que estabeleceram diretrizes para o controle das despesas com pessoal. De acordo a Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento, por meio da LAI (Lei de Acesso à Informação), foram quinze Decretos conforme seguem: Decreto nº 17.151/2000; Decreto nº 17.755/2001; Decreto nº 18.473/2002; Decreto nº 19.352/2003; Decreto nº 20.243/2004; Decreto nº 21.023/2005; Decreto nº 21.864/2006; Decreto nº 22.927/2007; Decreto nº 23.835/2008; Decreto nº 25.098/2009; Decreto nº 26.266/2010; Decreto nº 27.261/2011; Decreto nº 28.020/2012; Decreto nº 28.847/2013 e Decreto nº 29.78/2014; • De acordo com os Decretos, as despesas de pessoal são empenhadas por estimativas para todo exercício financeiro; vedação de quaisquer despesas com pessoal e encargos sociais não referentes as remunerações do mês de referência e as dotações destinadas a despesas com pessoal e encargos terão autorização para liquidação mensal; • O Estado do Maranhão possui um Comitê de Execução Orçamentária e Financeira que acompanha as receitas arrecadadas e despesas executadas propondo trimestralmente ajustes dos limites de empenho e liberação financeira.
<p>MATO GROSSO</p>	<p>Controladoria Geral do Estado</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Contenção de crescimento da folha de pagamento; • Renegociação de contratos; • Reforma administrativa; • Aumento da arrecadação.
<p>PARÁ</p>	<p>Secretaria de Estado de Planejamento e Administração – SEPLAD/Pará</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Retorno dos servidores cedidos para os seus órgãos de origem; • Redução das horas extras pagas; • Redução do número de cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS).
<p>RONDÔNIA</p>	<p>Controladoria Geral do Estado</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Instituição da Mesa Estadual de Negociação Permanente (MENP) e a Junta de Programação Orçamentária e Financeira para Órgãos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo; • Para fins de controle de gastos com pessoal, os instrumentos de controle, utilizados pelo Estado de Rondônia, instituem relatórios mensais, bimestrais, trimestrais e anuais. Esses demonstrativos são encaminhados aos órgãos de controle assim como encaminhados aos tomadores de decisão, sejam ordenadores de despesas, sejam órgãos de governança como a MENP.

Fonte: Elaboração própria de acordo com dados obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação.