
Uma análise dos limites de gastos com pessoal da federação brasileira, no período de 2000 a 2019, a partir da lei de responsabilidade fiscal

An analysis of the limits of personnel expenditures of the Brazilian federation, from 2000 to 2019, based on the tax liability law

Poliana Karla Pedro de Oliveira¹, Marcos Roberto Gois de Oliveira*, Thiago Vasconcellos Modenesi

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo analisar, através de frequência estatística, quais Estados brasileiros cumpriram e descumpriram os limites legais e quais ficaram nos limites de alerta e prudencial, no lapso temporal de 2000 a 2019. Os dados foram obtidos por meio de sites governamentais e através da Lei de Acesso à Informação. A análise foi realizada por meio de frequência estatística e dados em painel, a fim de verificar a elasticidade da Receita Corrente Líquida (RCL) na despesa total de pessoal como forma de averiguar se há relação do aumento de despesas com pessoal com o comportamento da RCL. 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 Secretaria do Tesouro Nacional, menos de 30% dos estados estão de acordo com os preceitos normativos. Também foi constatado, por meio de testes econométricos, que a despesa total com pessoal tende a aumentar aproximadamente 6% a mais que qualquer aumento da RCL e que, nos períodos eleitorais, há um comportamento inversamente proporcional entre despesa com pessoal e RCL.

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

ABSTRACT

The present study aims to analyze, through statistical frequency, which Brazilian states complied with and failed to comply with legal limits and which remained within the alert and prudential limits, in the period 2000 to 2019. Data were obtained through government websites and through the Access to Information Act. The analysis was performed using statistical frequency and panel data to verify the elasticity of Net Current Revenue (NCR) in total personnel expenses as a way of verifying whether there is a relationship between the increase in personnel expenses and the behavior of the RCL. In this study, it was observed that, according to the methodology applied by federal entities, in the period from 2015 to 2019, approximately 44% of the states comply with the legal limit on personnel expenses. But when the methodology of the National Treasury Secretariat is applied, less than 30% of the states are in agreement with the normative precepts. It was also found, through econometric tests, that total personnel expenditure tends to increase approximately 6% more than any increase in Net Current Revenue and that, in electoral periods, there is an inversely proportional behavior between personnel expenditure and Current Revenue Net.

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

¹ Universidade Federal de Pernambuco

*E-mail: marcos.gois@ufpe.br

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 4.320/64² 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 que trata das 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.

² Lei nº 4.320/64 – Lei que estatui normas de Direito Financeiro a serem seguidas pela União, Estados e Distrito Federal na elaboração e controle dos orçamentos e balanços.

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.

Este artigo tem 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, e àqueles que ficaram no limite de alerta e no limite prudencial. Nosso estudo apresenta as ações gerenciais adotadas pelos

Estados que jamais descumpriram os limites legais nos primeiros quinze anos da Lei.

Este ensaio abordou de início um breve histórico de como se deu o controle de gastos 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.

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).

Visando 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 raras.

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.

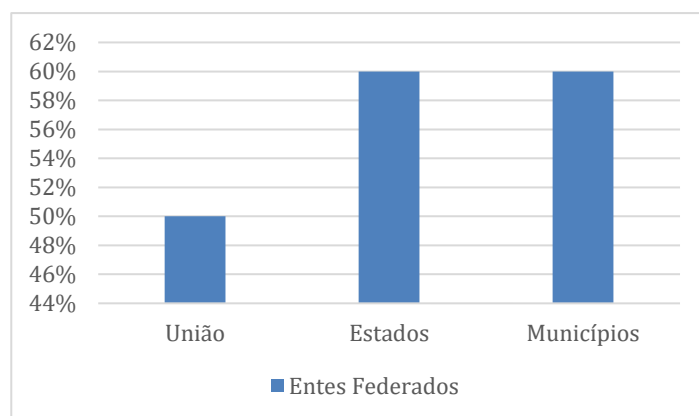
DESPESA COM PESSOAL: BREVE HISTÓRICO.

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”.

No Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso foi publicado, no Diário Oficial da União, a Lei Complementar nº 101/2000, que também será 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 1: 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 1, 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. 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.

DISCUSSÃO METODOLÓGICA

Este artigo 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”.

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.

Quanto aos procedimentos metodológicos, esta pesquisa se enquadra no tipo quantitativa, na qual 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 estatais, 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 Estatais (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 2: 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 2), 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 fiéis 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 desta, 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 leva 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 sequencia calculados os logaritmos naturais de todas variáveis necessárias ($\ln(dtp)$, $\ln(rcl)$ e $\ln(rcl_Dummy)$) 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 eleitorais) e D2 (assumiu valor 2 para anos eleitorais) 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).

ANÁLISE DOS RESULTADOS

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%), Goiais (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 3 : 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%	Descumpru	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 3, 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 4: 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
	No limite					
54,0% - 56,9%	de alerta	6	9	3	11	9
	No limite					
57,0% - 60%	prudencial	7	4	7	3	3
	Descumpriu					
> 60%	u	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 5: Frequência dos percentuais das Despesas com Pessoal em relação à Receita Corrente Líquida das unidades federadas do Brasil (PAF)

CLASSES	Situação	PAF 2015	PAF 2016	PAF 2017	PAF 2018	PAF 2019
0 - 53,9%	Cumpriu	6	10	0	4	7
	No limite de					
54,0% - 56,9%	alerta	2	7	9	3	7
	No limite					
57,0% - 60%	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 5 são percebidas grandes diferenças causadas pela não uniformidade nas metodologias de cálculo para a apuração dos percentuais das despesas com pessoal. Em relação a situação 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. São alguns exemplos: aumento de arrecadação através de fiscalização, redução da inadimplência, redução de cargos comissionados e terceirizados, 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.

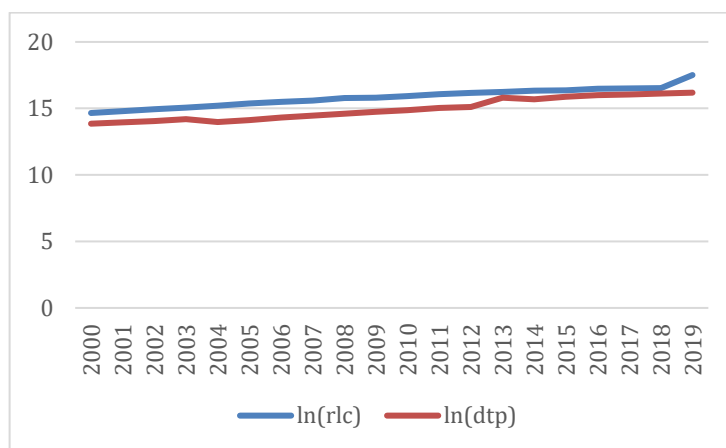
Análise do comportamento da despesa com pessoal x receita corrente líquida por meio da regressão com dados em painel

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 econométricos 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 aos 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 comportamento inversamente proporcional entre despesa de pessoal e RCL nos períodos eleitorais.

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 tendência 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

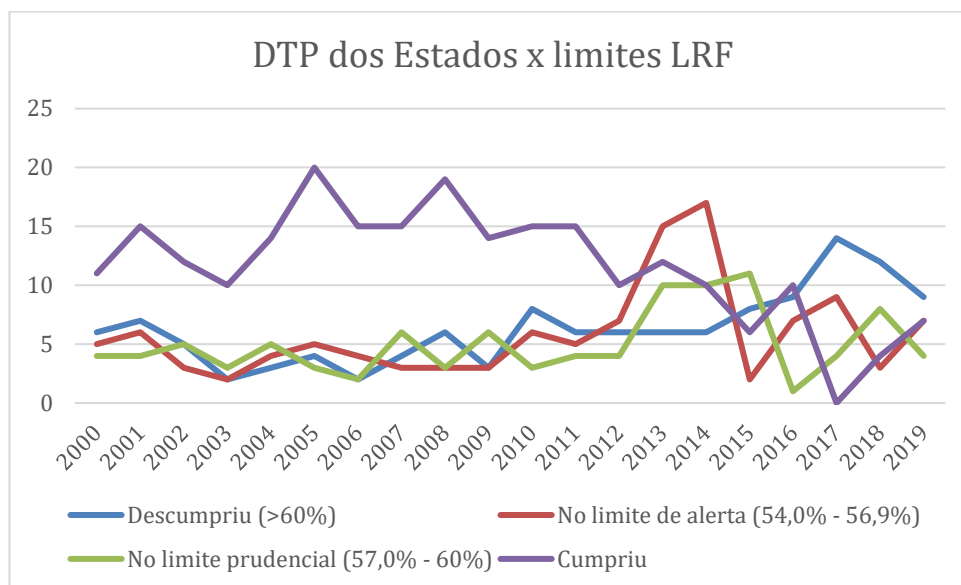


Fonte: dados da pesquisa

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.

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.

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



Fonte: dados da pesquisa

CONSIDERAÇÕES FINAIS

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 que não respeitaram os limites legais das despesas com pessoal e com a sociedade que ele gere, pelos Tribunais de Contas. 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 descumpre 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 foi identificado que 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.

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.

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

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.

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.

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.

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.
- 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.
- 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.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de Gestão Pública Contemporânea** – 6. Ed – São Paulo: Atlas, 2020.
- 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, 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.
- 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.
- 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.
- RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas** / Roberto Jarry Richardson; colaboração Dietmar Klaus Pfeiffer – 4. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- 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.

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.

Recebido em: 03/09/2022

Aprovado em: 05/10/2022

Publicado em: 10/11/2022