

Análise da Conformidade do Gasto com Pessoal na Região Metropolitana de Fortaleza

Autoria

Mikael Ferreira dos Santos - mikaelferreira99@gmail.com

Francisco Ivander Amado Borges Alves - ivandborges@gmail.com

Jackeline Lucas Souza - jackeline.souza@hotmail.com

Prog de Pós-Grad em Admin e Controlad – PPAC / UFC - Universidade Federal do Ceará

Resumo

O Estado, para atender às suas várias atribuições, necessita, além de arrecadar receitas, controlar seus gastos. Dentre esses gastos, está a despesa com pessoal, a qual possui limitação estabelecida pela LRF. Assim, este trabalho objetiva analisar a conformidade aos limites de gasto com pessoal dos municípios da RMF. Com uma amostra de 19 cidades, de 2015-2020, analisada por estatística descritiva e correlação, os achados indicam que a despesa média foi de R\$232 milhões, representando 53% da RCL comprometida com pessoal. Os municípios que mais vezes ultrapassaram o limite máximo foram Guaiúba, Maranguape, Pacajus, Paracuru, Paraipaba e São Luis do Curu. A correlação sugere que a receita de transferência, população, IDH e o fato da cidade ser a principal apresenta relação inversa com o gasto com pessoal. Tais relações são observadas mesmo quando a cidade principal é desconsiderada na amostra.

Análise da Conformidade do Gasto com Pessoal na Região Metropolitana de Fortaleza

Resumo

O Estado, para atender às suas várias atribuições, necessita, além de arrecadar receitas, controlar seus gastos. Dentre esses gastos, está a despesa com pessoal, a qual possui limitação estabelecida pela LRF. Assim, este trabalho objetiva analisar a conformidade aos limites de gasto com pessoal dos municípios da RMF. Com uma amostra de 19 cidades, de 2015-2020, analisada por estatística descritiva e correlação, os achados indicam que a despesa média foi de R\$232 milhões, representando 53% da RCL comprometida com pessoal. Os municípios que mais vezes ultrapassaram o limite máximo foram Guaiúba, Maranguape, Pacajus, Paracuru, Paraipaba e São Luis do Curu. A correlação sugere que a receita de transferência, população, IDH e o fato da cidade ser a principal apresenta relação inversa com o gasto com pessoal. Tais relações são observadas mesmo quando a cidade principal é desconsiderada na amostra.

Palavras-chave: Gasto com Pessoal; RMF; LRF.

1 INTRODUÇÃO

O Estado Democrático de Direito se funda em uma forma diferenciada de relacionamento entre cidadãos e os entes que constituem o Estado, de modo a garantir que a sociedade tenha condições suficientes de exercer controle sobre o aparato estatal, influenciando no processo legislativo e na implementação de políticas públicas (Santiago, 2019). Nesse contexto, no ano de 2000 foi votada e sancionada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 -, a qual compreende responsabilidade fiscal como a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas (Brasil, 2000).

Nesse cenário, passa a compor a estrutura legal e gerencial da administração pública ferramentas mais incisivas de responsabilidade com o erário, a fim de garantir a sustentabilidade das finanças públicas frente aos anseios sociais, prevalecendo sempre o interesse público. Diante disso, num intento de evidenciar os resultados empíricos da LRF, assim como contribuir para a literatura que versa sobre o tema, este estudo busca responder à seguinte questão de pesquisa: Qual o nível de conformidade dos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) em relação aos limites de gastos com pessoal estabelecidos pela LRF? Para responder este problema foi proposto como objetivo geral analisar o nível de conformidade dos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) em relação aos limites de gastos com pessoal estabelecidos pela LRF.

A RMF é constituída por 19 municípios: Aquiraz, Cascavel, Caucaia, Chorozinho, Eusébio, Fortaleza, Guaiúba, Horizonte, Itaitinga, Maracanaú, Maranguape, Pacajus, Pacatuba, Paracuru, Paraipaba, Pindoretama, São Gonçalo do Amarante, São Luís do Curu e Trairi. Essa região foi instaurada a partir da tendência de conurbação das cidades, bem como da necessidade de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum e a existência de relação de integração de natureza socioeconômica ou de serviços entre o âmbito metropolitano e sua área de influência (Ceará, 1999).

Segundo o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE, 2020), essa região concentra a maior parte da economia do estado, de modo que em 2018 apresentou uma participação de 64,64% (R\$100.776.678,88) no Produto Interno Bruto (PIB) estadual. Além disso, vale ressaltar que a cidade principal (Fortaleza), no ano de 2018, alcançou a marca de 9ª maior economia no *ranking* nacional e a 1ª no âmbito regional (O Povo, 2020).

Dada a representatividade da RMF para o seu estado e país, assim como a temática dos gastos com pessoal, a presente pesquisa contribui ao apresentar uma análise mais robusta acerca do tema. As evidências das características (via estatísticas descritivas), bem como dos fatores relacionado a esta despesa. Possibilitam um debate rico por parte da sociedade e da academia, uma vez que explicita o comportamento dos municípios da RMF no que diz respeito aos limites estabelecidos pela LRF.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Orçamento governamental: economia *versus* bem-estar social

A Constituição de 1988 assegurou aos brasileiros direitos próprios do estado democrático de direito, como os de exercer o controle sobre a administração pública, de exigir ética, integridade, transparência e prestação de contas, bem como participar diretamente do debate público e de implementação de políticas públicas, mudando, assim, a relação entre sociedade e Estado (Oliveira & Pisa, 2015).

Nesse contexto, tornou-se necessário estabelecer um planejamento sólido e confiável, que possa organizar não só as despesas estatais, mas também o modo de arrecadação de receitas. Nessa perspectiva, as gestões públicas gozam de possibilidades diversas de conduta, contando, no entanto, com um instrumento de planejamento chamado orçamento público. Sob essa ótica, Oliveira e Ferreira (2017) destacam que diante dessa prerrogativa, o orçamento público surgiu e permanece como um instrumento de autorização e de controle da aplicação do dinheiro público, haja vista o contorno histórico que permeia a trajetória da gestão estatal.

No que se refere à conduta do Estado em relação às verbas públicas, há duas correntes que se destacam. A primeira é a neoliberal, que defende uma postura mais ausente do Estado, exaltando a iniciativa privada. Esta, por entender que a menor intervenção estatal é mais adequada, busca também diminuir os deveres dos indivíduos perante o interesse público. A segunda corrente, denominada social, busca fortalecer a máquina estatal para que esta possa fomentar uma política de redistribuição de renda, uma vez que arrecada e injeta recursos coletivos de acordo com as necessidades mais pungentes da sociedade.

Sobre esta discussão acerca da política econômica, Bresser-Pereira (2017) discorre que uma conduta neoliberal inclina o olhar a interpretar o aumento da eficiência dos serviços como uma forma de diminuir a carga tributária, ao invés de usar esse aumento de eficiência para aumentar o escopo e a qualidade dos serviços sem aumentar seu custo. Sobre o Estado Social, o autor defende que ele é a forma mais eficiente de reduzir a desigualdade e aumentar a segurança dos cidadãos e suas famílias, além de caracterizar uma conquista da sociedade moderna, haja vista o aspecto histórico que antecede a sua ascensão. É válido salientar ainda, que se espera sempre, em ambas as situações, que o Estado cumpra o papel ao qual lhe foi confiado pelos indivíduos, de maneira a atuar com transparência e comprometimento, alcançando a efetividade necessária para a ordem pública.

Nessa perspectiva, percebe-se de maneira mais clara a necessidade de um planejamento orçamentário que possa ser conivente às questões que operam no seio da sociedade, permitindo uma ação mais organizada e efetiva do Estado. No Brasil, o orçamento público possui importância reconhecida e prevista pela Lei Maior, que dispõe em seu artigo 24, inciso II, que a competência de legislar, concorrentemente, sobre orçamento é da União, dos Estados e do Distrito Federal (Brasil, 1988).

2.2 Limitação do gasto com pessoal

Visando regulamentar o disposto no art. 163 da CF/88 foi aprovada a LRF, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Sendo esta entendida, pelo parágrafo 1º, do art. 1º, da referida lei, como a ação planejada e transparente, em que se pode prevenir riscos e corrigir desvios, conforme se cumprem as

metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar (Brasil, 2000).

Silva e Izá (2020) argumentam que a LRF busca não somente um equilíbrio fiscal entre o arrecadado e o dispendido, mas, também, a transparência nas atividades estatais quanto aos gastos públicos. Dessa forma, a lei foi introduzida como um instrumento para conter os *déficits* públicos e o endividamento crescente das unidades da federação. Neste aspecto, a despesa com pessoal possui controle rígido, apresentando tetos. Assim, cada ente da federação não poderá exceder de sua receita corrente líquida (RCL) os percentuais de 50%, no caso da União, e 60%, no caso de Estados e Municípios, com esse tipo de dispêndio, como estabelece os incisos I, II e III do art. 19, da LRF (Brasil, 2000).

Compreende-se como gastos com pessoal qualquer desembolso para o pagamento de servidores ativos, inativos e pensionistas que ocupem cargos públicos de qualquer natureza, bem como vantagens e as deduções decorrentes de encargos sociais e contribuições previdenciárias, segundo art. 18 da LRF (Brasil, 2000). Além do limite máximo, estabelecido no artigo 19, os arts. 22 e 59 da referida lei tratam dos limites prudencial e de alerta, Tabela 1.

Tabela 1 - Limites de gastos com pessoal no contexto de cada ente federativo

	Municípios	Estados	União
Poder Executivo	54%	49%	40,9%
Poder Legislativo + Tribunais de Contas	6%	3%	2,5%
Poder Judiciário	-	6%	6%
Ministério Público	-	2%	0,6%
Limite Legal (Máximo)	60% *	60%	50%
Limite Prudencial (95% do limite legal)	57% *	57%	47,5%
Limite de Alerta (90% do limite legal)	54% *	54%	45%

Fonte: Elaborado pelos autores com base na LRF (2000).

* O limite legal, prudencial e de alerta para os poderes executivos municipais é de 54%; 51,3% e 48,6%; uma vez que o cálculo é realizado considerando o percentual máximo para esse poder.

Já os incisos de I a V, parágrafo único, do art. 22, da LRF, estabelecem algumas restrições a qualquer um dos entes federativos quando os limites dispostos no art. 20 excederem o total de 95%, assim sendo:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição; II - criação de cargo, emprego ou função; III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do §6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na LDO.

O art. 23 da mesma Lei estabelece que o órgão ou Poder que ultrapassar os limites determinados pelo artigo 20, além de sofrer as penalidades previstas no art. 22, terá que eliminar o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, sendo que pelo menos de 1/3 deste percentual deverá ser reduzido no primeiro quadrimestre, adotando entre outras medidas, o previsto nos parágrafos 3º e 4º do art. 169 da CF/1988 (Brasil, 2000). Que preveem a redução de, no mínimo 20%, das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, exoneração de servidores públicos não estáveis ou se essas medidas não forem

suficientes, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que devidamente especificado por ato normativo de cada um dos Poderes (Brasil, 1988).

Para assegurar o pleno funcionamento de suas previsões legais, a LRF, em seu art. 59, elege como responsáveis por sua fiscalização o Poder Legislativo, diretamente ou auxiliado pelos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público. Além disso, o inciso II, parágrafo 1º, do referido artigo, confere aos Tribunais de Contas o dever de alertar os Poderes ou órgãos referidos quando estes ultrapassarem 90% do limite de despesas com pessoal (Brasil, 2000).

2.3 Estudos Anteriores

Pedersen e Borges (2017) avaliaram os gastos com pessoal em câmaras municipais do Rio Grande do Sul, através de análise documental e da estatística descritiva. A amostra formada pelos 50 maiores e 50 menores municípios em quantidade de habitantes, entre 2013 e 2015. Os resultados indicaram que 20% das câmaras municipais gastaram de 1 a 2% da RCL, 40% gastaram entre 2 a 3%, em 26% das câmaras o gasto correspondeu entre 3 a 4% e, por último, em 5% delas o dispêndio foi de 4 a 5%. Dessa forma, nenhum dos municípios ultrapassaram o limite de 6% da LRF, permitido para o legislativo municipal.

Costa et al. (2019) identificaram o que os estados que ultrapassaram o limite máximo fizeram para administrar a despesa. Foram selecionados os estados de Tocantins, Paraíba, Rio Grande do Norte, Acre e Mato Grosso, por serem os cinco com maiores gastos, do primeiro quadrimestre de 2011 ao primeiro quadrimestre de 2016. A análise documental apontou que foram adotadas medidas como demissões e reduções de salários com cargos comissionados, congelamento de salários de governadores e auxiliares, vedação da celebração de novos contratos e do preenchimento de vagas ofertadas em concursos e aumento de alíquotas de impostos. No entanto, observou-se que adotaram medidas paliativas que não prejudicassem diretamente os servidores, como a contratação de empresa de auditoria.

Avelino, Machado e Corrêa (2021) avaliaram os gastos com pessoal do Poder Executivo nos municípios da RMF, de 2008 a 2017. A amostra de 19 municípios integrantes da região, contudo, na análise descritiva foram selecionados apenas quatro - os dois melhores e os dois piores no *ranking* - que foi definido pela proximidade dos limites dos gastos com pessoal com os estabelecidos pela LRF. Os resultados explicitam que no primeiro ano da série apenas Aquiraz (49,32%), São Luís do Curu (49,45%) e Maranguape (51%) se encontravam no limite de alerta, todos os demais estavam com percentuais menores que 48% da RCL comprometida aos gastos com pessoal. Em 2012, somente Fortaleza ficou abaixo do limite de alerta. Já no final do período analisado (2017), oito estavam acima do limite máximo.

Simonetti (2021) analisou a situação das despesas com pessoal das capitais nordestinas durante os anos de 2016 a 2020. Os principais achados indicaram que todas as capitais cumpriram os limites impostos pela LRF, na relação despesa total com pessoal e a receita corrente líquida (RCL). Fortaleza e Salvador foram as únicas que ficaram abaixo do limite de alerta durante os cinco anos analisados. Na relação com a receita corrente total (RCT), com exceção de Salvador, as demais capitais comprometeram mais de 50% em média dos recursos.

Salgueiro, Soares e Rodrigues (2021) se dedicaram aos fatores que influenciaram no aumento dos gastos com pessoal nos 184 municípios cearenses, de 2013 a 2016, valendo-se de regressão. Observaram que a mudança prematura de prefeito influencia para o aumento do gasto. A composição do quadro de funcionários, ao analisar todos os municípios, impactou positivamente na flutuação do percentual. Já a reeleição, o fato de o prefeito ser do gênero feminino e o volume de transferências correntes recebidas colaboram para a redução do percentual. O contrário ocorreu na variável idade do prefeito. Já nos municípios com menos de 20 mil habitantes, os resultados foram os mesmos, com exceção de idade, gênero do prefeito e transferências correntes, que não foram significantes. Nos municípios com

população de 20 a 50 mil habitantes, apenas a mudança prematura de prefeito e transferências correntes permaneceram significantes. Nos municípios com população maior que 50 mil habitantes, o gênero do prefeito e as transferências correntes se mostraram significantes. Por outro lado, o percentual de cargos comissionados influenciou negativamente.

3 METODOLOGIA

Esta pesquisa, no que se refere ao objetivo classifica-se como descritiva, no que diz respeito ao problema, ela é quantitativa e quanto ao procedimento metodológico é documental (Prodanov & Freitas, 2013). Neste estudo analisa-se a conformidade dos municípios da RMF aos limites de gasto com pessoal impostos pela LRF. A amostra compreende um total de 114 observações, oriundas dos 19 municípios da RMF, no horizonte temporal de 2015 a 2020.

Desse modo, coletou-se três classes de variáveis: (i) dados econômico-financeiros, (ii) aspectos demográficos e (iii) variáveis eleitorais. O primeiro tipo foi consultado no Relatório de Acompanhamento Gerencial, disponível no *site* do Portal da Transparência dos Municípios. Já as características demográficas foram acessadas no *site* do IBGE. As eleitorais foram obtidas junto aos *sites* do Tribunal Regional Eleitoral (TRE-CE) e Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Os dados foram tabulados no *websoftware* planilhas *Google* e analisados no *software* STATA. A Tabela 2 evidencia variáveis, métricas e fontes de coleta.

Tabela 2 - Descrição das variáveis da pesquisa

Sigla	Variável	Métrica	Fonte
RCL*	Receita corrente líquida	Valor anual da receita corrente líquida	https://transparencia.municipios.tce.ce.gov.br/
GP*	Despesa com pessoal	Valor anual da despesa com pessoal	
GP_RCL	Gastos com pessoal	$\frac{GP}{RCL} * 100\%$	
RTL	Receita tributária líquida	Montante anual de tributos arrecadados menos o Imposto de Renda Retido na Fonte	
RT	Receita de transferências	Valores recebidos de outros entes	
ID	Idade	Idade do município em anos	
POP	População	Quantidade populacional obtida pelo censo de 2010 e por estimativa do IBGE em 2020	
IDH	IDH	Medida do IDH municipal	
AE	<i>Dummy</i> ano de eleição	1 se naquele ano ocorreu eleição municipal, 0 se caso contrário	https://www.tre-ce.jus.br/eleicao/resultados
PDR	<i>Dummy</i> prefeito disputando reeleição	1 se prefeito atual está concorrendo a reeleição, 0 caso contrário	
CP	<i>Dummy</i> cidade principal	1 se aquela é a cidade principal da região metropolitana, 0 caso contrário	Lei Complementar nº18, de 1999

* As variáveis RCL e GP foram acessadas para apresentação descritivas e para serem usadas na confecção da variável dependente (GP_RCL), por isso que as duas não foram incluídas nos testes estatísticos. Fonte: Elaborado pelos autores.

Para identificar a relação das referidas variáveis independentes sobre o gasto com pessoal (variável dependente) foi aplicada a correlação de *Spearman*. A escolha dela se deu após a não identificação de normalidade na distribuição da amostra no teste *Kolmogorov-Smirnov* (KS). A mesma correlação foi aplicada sem os dados relativos à cidade principal

(consequentemente, sem a presença da variável ‘CP’), para identificar se as particularidades deste município causam distorções nos resultados encontrados no modelo completo.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

O estudo analisa o gasto com pessoal, dentro dos limites determinados pela LRF, nos 19 municípios da RMF durante o período de 2015 a 2020. Nesse sentido, a Tabela 3 permite observar as estatísticas descritivas da relação GP_RCL e das variáveis independentes.

Tabela 3 – Estatística descritiva das variáveis da pesquisa

	RCL (R\$)	GP (R\$)	GP_RCL	RT
Média	502.819.350,86	232.819.490,79	0,53	R\$ 335.305.286,56
Mediana	135.333.617,12	70.949.757,81	0,53	R\$ 119.786.255,50
Desvio padrão	1.377.464.522,60	593.988.558,63	0,08	R\$ 819.515.771,31
Mínimo	24.384.253,50	12.427.614,65	0,36	R\$ 1.449.026,36
Máximo	7.297.929.315,28	3.023.823.786,24	0,97	R\$ 4.452.259.798,45

	RTL (R\$)	POP	ID	IDH
Média	91.544.146,01	200.382,03	118	0,65
Mediana	7.110.476,00	51.422,00	70	0,65
Desvio padrão	295.482.863,62	547.967,94	92	0,04
Mínimo	217.112,39	12.332,00	29	0,60
Máximo	1.632.382.572,00	2.686.612,00	322	0,75

Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

Observa-se que as cidades da RMF têm, em média, uma RCL de R\$502.819.350,86; com elevado desvio padrão (1.377.464.522,60); logo é possível constatar que os resultados dessa variável não são uniformes; reforçado pela alta amplitude atingida, diferença entre valores mínimo (R\$ 24.384.253,50 em São Luis do Curu, em 2015) e máximo (R\$7.297.929.315,28 para Fortaleza, 2020). Quanto ao gasto com pessoal, verifica-se um padrão similar, com uma média de R\$ 232.819.490,79 e alto desvio padrão, isso indica que os montantes despendidos com pessoal na região não são próximos, visto que os pontos máximos e mínimos são representados, respectivamente, pelos valores R\$ 3.023.823.786,24 (Fortaleza - 2020) e R\$ 12.427.614,65 (São Luis do Curu - 2017). Tais achados se assemelham aos de Simonetti (2021) que ao analisar a RCL em relação à despesa com pessoal nas capitais nordestinas, evidenciou que esse teve um crescimento inferior ao da RCL.

A Tabela 3, evidencia que a receita de transferência de outros entes foi, em média, R\$ 335.305.286,56, com expressivo desvio padrão sugere pouca homogênea, com mínimos e máximos alcançando R\$ 1.449.026,36 (Pindoretama) e R\$ 4.452.259.798,45 (Fortaleza). Percebe-se assimetria existente nos montantes repassados, o que pode ser justificado pelos diferentes critérios utilizados para efetuar essas destinações. A RTL obteve uma média de R\$ 91.544.146,01, um valor bem inferior ao das receitas advindas de transferências, demonstrando uma maior dependência por parte dos municípios. Além disso, com um desvio padrão e amplitude vultosos; observa-se a assimetria existente na capacidade de arrecadação própria entre essas prefeituras, que talvez possa ser explicada pelo nível de industrialização e

pelas diferenças populacionais, as quais obtiveram média de 200.382,03 habitantes, mas com valores que variam em um intervalo de 12.332 (São Luís do Curu) e 2.686.612 (Fortaleza).

Em se tratando da idade, a média é de 118 anos, sendo o município de Itaitinga o mais jovem, fundado no ano de 1992 e o mais antigo é Aquiraz, fundado em 1699; havendo sete cidades (37% da amostra) que possuem menos de 40 anos. Ademais, no que se refere ao IDH, a RMF alcançou um valor de 0,65; possuindo valores consideravelmente uniformes em relação à média, uma vez que possui desvio padrão de 0,04, o valor mínimo de 0,60 identifica o município de Chorozinho e máximo de 0,75 o de Fortaleza.

Por fim, observa-se que, em média, os poderes executivos desses municípios se encontram dentro do limite máximo (54%), pois a média para a RMF resultou em 53%, com sugestão de certa uniformidade nos dados em relação à média. Apesar que os valores mínimos e máximos, respectivamente, 36% e 97%, demonstrando que enquanto a média deles consomem 53% de sua RCL, outros dedicam quase que a totalidade desses recursos, comprometendo a capacidade de investimento das prefeituras. Apesar disto, 13 cidades (68%) ultrapassaram o limite máximo, em algum dos anos. Todavia, a maioria conseguiu se manter, em média, abaixo do limite, via reduções acentuadas de seu gasto ao longo dos anos.

As cidades com maiores médias de GP_RCL, em todo período, foram Guaiúba (59,02%), Maranguape (57,95%), Pacajus (57,15%), Paracuru (60,29%), Trairi (58,68%), Paraipaba (57,79%) e São Luís do Curu (55,73%). Todavia, Pindoretama (36,11%) e Caucaia (38,07%) apresentaram os valores mínimos, no período analisado. Por outro lado, Trairi e Maranguape apresentaram os máximos 97,32% e 66,47%, respectivamente. Para se ter uma noção mais precisa de quais municípios desrespeitaram os limites, apresenta-se a Tabela 4.

Tabela 4 - Municípios que desrespeitaram os limites da LRF

Limite	Municípios (ano que desrespeitou o limite)
Legal (54%)	Aquiraz (em 2015 e 2020); Eusébio (2016); Guaiúba (2015 a 2020); Horizonte (2016 e 2017); Itaitinga (2017 e 2020); Maracanaú (2015 e 2020); Maranguape (2015 a 2018); Pacajus (2015 a 2018 e 2020); Pacatuba (2015 e 2017); Paracuru (2015, 2016, 2018 a 2020); Paraipaba (2015, 2017 a 2020); São Luís do Curu (2015, 2016, 2019 e 2020) e Trairi (2017 e 2019).
Prudencial (95% legal = 51,3%)	Aquiraz (2016 e 2018); Cascavel (2017 e 2020); Caucaia (2016 e 2017); Chorozinho (2015, 2017 e 2018); Eusébio (2020); Horizonte (2015 e 2018); Itaitinga (2018); Maracanaú (2018 e 2019); Maranguape (2019 e 2020); Pacajus (2019); Pacatuba (2016); Paraipaba (2016); São Gonçalo do Amarante (2018) e Trairi (2015 e 2016).
Alerta (90% = 48,6%)	Aquiraz (2017 e 2019); Cascavel (2016, 2018 e 2019); Caucaia (2018); Chorozinho (2020); Eusébio (2017 e 2018); Horizonte (2019); Itaitinga (2016); Maracanaú (2016 e 2017); Pacatuba (2018); Pindoretama (2015); São Gonçalo do Amarante (2016 e 2017) e São Luís do Curu (2017 e 2018).

Notas: Cidade que em algum período não está representada no Quadro 2 significa que ela findou o ano sem desrespeitar nenhum dos limites.

Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

Na Tabela 4, pode-se observar que a maioria dos municípios desrespeitou algum dos limites, e que 13 (68,42%) deles respeitaram o limite máximo em algum dos anos analisados. Tais resultados assemelham-se aos encontrados na pesquisa de Avelino, Machado e Corrêa (2021). Em seguida, na Tabela 5, apresenta-se a correlação existente entre as variáveis.

Tabela 5 - Correlação de Spearman para RMF

Variáveis	GP_RCL	Ln RTL	ID	POP	IDH	CP	AE	PDR
Ln RTL	-0,428***	1						
ID	-0,092	0,475***	1					
POP	-0,159*	0,698***	0,748***	1				
IDH	-0,263***	0,745***	0,527***	0,748***	1			

CP	-0,329***	0,386***	0,346***	0,387***	0,387***	1	
AE	-0,002	-0,059	0,020	0,054	0,000	-0,004	1
PDR	-0,078	-0,064	0,004	0,006	-0,093	-0,015	0,678*** 1

*** Significância a 1%. ** Significância a 5%. *Significância a 10%.

Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

Observa-se na Tabela 5, que a receita tributária líquida, ajustada ao seu logaritmo natural, (Ln RTL) está inversamente correlacionada com o gasto com pessoal. Embora este resultado não fosse esperado, pode-se supor, *a priori*, que municípios com RTL maiores tendem a priorizar os investimentos públicos ao invés de despesas com pessoal.

No que se refere à população, esta possui uma correlação negativa. Logo, quanto município populosos dispendem menos com pessoal. Talvez, isso ocorra pelo fato de que cidades mais populosas priorizam atender às necessidades da sua população por meio de políticas públicas que não necessitem se valer do aumento de contratação de funcionários e/ou não o tenha como metodologia principal, um possível indicativo de ganhos de escala.

O IDH mantém uma relação inversa, por essa razão, vale dizer que quanto maior a qualidade de vida humana, menor o gasto com pessoal. Esse fator sugere que existe a possibilidade de o bem-estar da população desses municípios estar ligado a outros investimentos estruturais, como saneamento básico, melhoria na distribuição de renda e a modernização da máquina estatal, por exemplo, o que não significa, necessariamente, um aumento na folha de pessoal municipal, tornando-a mais direcionada.

A cidade principal possui, também, uma relação inversa, ou seja, ela não direciona grande parte de suas receitas para financiar sua folha de pagamento. Esse resultado já era esperado, uma vez que se acredita que por concentrar órgãos de controle, como o Tribunal de Contas, Ministério Público, Poder Judiciário e as principais emissoras da mídia, esta seja mais cautelosa com os recursos, priorizando a responsabilidade fiscal. Não foram identificadas correlações significantes e fortes (acima de 0,85) entre as variáveis independentes. Por sua vez, a falta de significância entre as variáveis 'GP_RCL' e 'PDR' não corrobora com Salgueiro, Soares e Rodrigues (2021) que observaram redução no percentual de despesa nos municípios que são administrados por prefeitos reeleitos.

Fortaleza, por ser a cidade principal, além de ser a capital do estado, possui maior estabilidade política e econômica, o que, até certo ponto, a diferencia das demais cidades. Por essa razão, analisou-se se a ausência dessa cidade (e conseqüentemente, remoção da variável CP) causaria uma mudança na associação entre as variáveis, ver Tabela 6.

Tabela 6 – Correlação de Spearman para RMF, desconsiderando a cidade principal

Variáveis	GP_RCL	Ln RTL	ID	POP	IDH	AE	PDR
Ln RTL	-0,443***	1					
ID	-0,094	0,485***	1				
POP	-0,167*	0,713***	0,736***	1			
IDH	-0,316***	0,792	0,475	0,787***	1		
AE	0,017	-0,067	0,020	0,055	-0,001	1	
PDR	-0,052	-0,069	0,011	0,005	-0,071	0,660***	1

*** Significância a 1%. ** Significância a 5%. *Significância a 10%.

Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

Na Tabela 6, infere-se que as variáveis dependentes, ao desconsiderar os dados referentes a cidade principal (Fortaleza), não apresentaram diferenças significativas, de modo

que as mesmas variáveis que se correlacionam no modelo anterior também se mostram significativas e com o mesmo sinal nessa nova análise. Sugerindo que mesmo que Fortaleza tenha suas particularidades e grande representatividade na região, os fatores influenciadores são fortes o suficiente para serem notados, ainda que a cidade principal seja ocultada.

5 CONCLUSÕES

Este estudo alcançou o seu objetivo de analisar a conformidade dos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) aos limites de gastos com pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), uma vez que os principais achados da pesquisa permitiram realizar essa constatação.

Inicialmente, foi possível observar que as cidades analisadas possuem uma distribuição não uniforme dos valores referentes à RCL, ao gasto com pessoal, às receitas advindas de transferências de outras esferas de governo e daquelas resultantes de arrecadação própria. Esses resultados já eram prováveis, uma vez que derivam das desigualdades existentes na região, como o fator populacional e do nível de industrialização, por exemplo.

Além disso, observa-se que as cidades que obtiveram as maiores médias de gastos com pessoal em relação à sua receita corrente líquida foram Guaiúba, Maranguape, Pacajus, Paracuru, Trairi, Paraipaba e São Luís do Curu. No que diz respeito à análise referente aos três limites estabelecidos pela LRF, os municípios de Aquiraz, Eusébio, Horizonte, Itaitinga, Maracanaú, Pacatuba e Trairi ultrapassaram, pelo menos uma vez, todos eles.

No modelo de correlação, os resultados evidenciaram que, as variáveis IDH, cidade principal e população possuem uma relação negativa com o gasto com pessoal, ou seja, quanto maior for o valor de cada uma dessas variáveis, menor será o montante necessário para atender a esse gasto. Entretanto, as demais variáveis não apresentam influência significativa sobre a dependente. Desse modo, esta pesquisa é dotada de possibilidades de análises quantitativas acerca da adequabilidade dos municípios da RMF quanto aos limites de gasto com pessoal estabelecidos pela LRF, contribuindo para um aprofundamento da temática que até então era dominada por ensaios qualitativos ou com uso de estatísticas mais restritas.

A limitação deste estudo deu-se pela análise de apenas uma das três regiões metropolitanas do estado. Além disso, apesar dos estudos de Salgueiro, Soares e Rodrigues (2021) e de Avelino, Machado e Corrêa (2021), que analisaram, por meio de um modelo de regressão e de estatística descritiva, respectivamente, como variáveis políticas influenciam o gasto com pessoal no Ceará e o comportamento desse gasto na RMF, é notável que a literatura carece de análises quantitativas mais robustas. Por essa razão, como sugestões de pesquisas futuras, indica-se realizar estudos com abordagens quantitativas, de modo a analisarem quais variáveis são capazes de influenciar o gasto com o pessoal. Ademais, sugere-se, também, uma comparação entre as regiões metropolitanas do Estado e com as demais regiões do país.

REFERÊNCIAS

- Avelino, V. S., Machado, M. V. V., & Corrêa, D. M. M. C. (2021). Responsabilidade fiscal: análise dos gastos com pessoal do poder executivo nos municípios da região metropolitana de Fortaleza. *Revista Controle-Doutrina e Artigos*, 19(1), 125-159.
- Bresser, L. C. P. (2017). Reforma gerencial e legitimação do estado social. *Revista Brasileira de Administração Pública*, 51(1), 147-156.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil, de 8 de outubro de 1988*. Brasília, DF. Recuperado de <https://bit.ly/2ZZJwhM>
- Brasil. (2000). *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF.

- Ceará. (1999). *Lei Complementar nº 18, de 29 de dezembro de 1999*. Dispõe sobre a Região Metropolitana de Fortaleza, cria o Conselho Deliberativo e o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Fortaleza - FDM, altera a composição de microrregiões do Estado do Ceará e dá outras providências. Fortaleza, CE. Recuperado de <https://bit.ly/3ESpJ5t>
- Costa, A. J. B., Silva, T. C., Silva, A. A., Pinori, R. P., Borges, M. A. B., & Santos, D. S. (2019). Limite máximo da lei de responsabilidade fiscal com despesas de pessoal: estudo do caso dos estados brasileiros. *Revista Eletrônica Gestão e Serviços*, 10(1), 2556-2581.
- Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. (2020). *Análise do PIB dos municípios cearenses – 2002, 2010, 2017 e 2018*. Recuperado de <https://bit.ly/3k7UUSo>
- Oliveira, A. G., & Pisa, B. J. (2015). IGovP: índice de avaliação da governança pública-instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Revista de Administração Pública*, 49(5), 1263-1290.
- Oliveira, C. L., & Ferreira, F. G. B. C. (2017). O orçamento público no Estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. *Sequência*, 38(76), 183-212.
- O Povo. (2020). *Anuário do Ceará 2021.2022*. Fortaleza. Recuperado de <https://bit.ly/3mNdeSf>
- Pedersen, M. A., & Borges, T. M. (2017). Análise dos gastos com pessoal em câmaras municipais gaúchas de vereadores: um estudo em 100 municípios. *ConTexto*, 17(36), 4-18.
- Prodanov, C. C., & Freitas, E. C. (2013). *Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico* (2a ed.). Novo Hamburgo, RS: Feevale.
- Salgueiro, V. A. G., Soares, R. B., Rodrigues, M. S., Jr. (2021). Condicionantes dos gastos com pessoal nos municípios do Ceará: efeito composição e mudança prematura de prefeito. *Revista Controle-Doutrina e Artigos*, 19(2), 216-237.
- Santiago, M. F. (2019). Estado democrático de direito: uma utopia possível?. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, 43.
- Silva, J. B., Izá, A. O. (2020). A importância da participação popular na elaboração do orçamento e os limites estabelecidos pela lei de responsabilidade fiscal para a administração pública. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas*. 8 (1), 83-111.
- Simonetti, N. M. (2021). *Análises das despesas com pessoal das capitais nordestinas no período de 2016 a 2020* (Monografia). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN. Recuperado de <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/33670>