



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA - CAEN  
PROGRAMA DE ECONOMIA PROFISSIONAL**

**VANESSA ARAGÃO DE GOES SALGUEIRO**

**CONDICIONANTES DOS GASTOS COM PESSOAL NOS MUNICÍPIOS DO  
CEARÁ. EFEITO COMPOSIÇÃO E MUDANÇA DE PREFEITO**

**FORTALEZA  
2018**

**VANESSA ARAGÃO DE GOES SALGUEIRO**

**CONDICIONANTES DOS GASTOS COM PESSOAL NOS MUNICÍPIOS DO  
CEARÁ. EFEITO COMPOSIÇÃO E MUDANÇA DE PREFEITO**

Dissertação submetida à Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Economia – Mestrado Profissional – da Universidade Federal do Ceará - UFC, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Brito Soares

**FORTALEZA  
2018**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

S1c SALGUEIRO, VANESSA ARAGÃO DE GOES.  
CONDICIONANTES DOS GASTOS COM PESSOAL NOS MUNICÍPIOS DO CEARÁ.  
EFEITO COMPOSIÇÃO E MUDANÇA DE PREFEITO / VANESSA ARAGÃO DE GOES  
SALGUEIRO. – 2018.  
35 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia,  
Administração, Atuária e Contabilidade, Mestrado Profissional em Economia do Setor  
Público, Fortaleza, 2018.

Orientação: Prof. Dr. RICARDO BRITO SOARES.

1. Despesa com Pessoal. 2. Mudança prematura de prefeito. 3. Proporção de servidores.  
I. Título.

**VANESSA ARAGÃO DE GOES SALGUEIRO**

**CONDICIONANTES DOS GASTOS COM PESSOAL NOS MUNICÍPIOS DO  
CEARÁ. EFEITO COMPOSIÇÃO E MUDANÇA DE PREFEITO**

Dissertação submetida à Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Economia – Mestrado Profissional – da Universidade Federal do Ceará - UFC, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Economia.

Data de Aprovação: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Banca Examinadora

---

Prof. Dr. Ricardo Brito Soares (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará - CAEN

---

Prof. Dr. Fabrício Carneiro Linhares (membro)  
Universidade Federal do Ceará - CAEN

---

Prof. Dr. Frederico Augusto Gomes de Alencar (membro)  
Universidade Federal do Ceará - FEAAC

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, por estar sempre no meu caminho me guiando e concedendo saúde. A minha família, e em especial a minha mãe, Cele Maria, pelo seu imenso amor e apoio em todos os momentos da minha vida. Ao meu esposo, Manuel, sempre amável e encorajador, me fazendo acreditar que seria possível a realização do mestrado. As minhas filhas, razão da minha vida, e maior motivação para a conclusão dessa etapa nos meus estudos. Ao meu orientador, Professor Ricardo Brito, pela paciência e por todo o tempo que se dedicou ao me ajudar na realização deste trabalho. Aos amigos do trabalho, pela convivência e por compreender os meus momentos de aflição no decorrer do curso. Aos colegas do curso de mestrado, por me compartilharem o conhecimento repassado nas aulas, durante as minhas ausências, no meu período de pós-parto. E a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a conclusão deste curso.

## RESUMO

Desde a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) os entes públicos brasileiros estão sujeitos a limitações nos seus gastos, dentre eles, as despesas com pessoal. Entretanto, vários fatores podem influenciar para o aumento desses gastos nos municípios, como os ciclos políticos, regras fiscais rigorosas, e condições socioeconômicas dos mesmos. Esta pesquisa busca investigar, além da importância destes fatores, como a composição dos funcionários municipais (efetivos, comissionados, estagiários, prestação de serviços) e uma eventual mudança de prefeito ao longo do interstício administrativo afetam os gastos com pessoal como proporção da Receita Corrente Líquida. Para isto utiliza informações dos 184 municípios do estado do Ceará do último interstício político (2013 a 2016) e um modelo de regressão linear com dados agrupados/empilhados, adotando a estimação com variância de cluster para corrigir as heterocedasticidades. Os resultados apontam que a mudança prematura de prefeito e o percentual de servidores efetivos são variáveis significantes e contribuem positivamente para o aumento da despesa com pessoal. Portanto, prefeitos substitutos não tendem a implementar ajustes de pessoal, pelo contrário, adicionam ainda mais na folha de pagamento, com riscos maiores de irregularidades.

**Palavras-chave:** Despesa com Pessoal, mudança prematura de prefeito, proporção de servidores.

## **ABSTRACT**

Since the publication of the Fiscal Responsibility Law (LRF), Brazilian public entities are subject to limitations on their expenses, including personnel expenses. However, several factors may influence the increase of these expenditures in municipalities, such as the political cycles, strict fiscal rules, and socioeconomic conditions. This research seeks to investigate, in addition to the importance of these factors, as the composition of municipal employees (effective, commissioned, trainees, service providers) and a possible change of mayor along the administrative intersts affect personnel expenses as a proportion of Net Current Revenue. For this, it uses information from the 184 municipalities of the state of Ceará from the last political interstice (2013 to 2016) and a linear regression model with grouped / stacked data, adopting cluster variance estimation to correct heteroskedasticity. The results indicate that the premature mayor change and the percentage of effective employees are significant variables and contribute positively to the increase in personnel expenses. Therefore, substitute mayors do not tend to implement personnel adjustments, on the contrary, they add even more on the payroll, with greater risks of irregularities.

**Keywords:** Personnel Expenses, premature mayor change, proportion of servers..

## LISTA DE GRÁFICO

Gráfico 1 - Distribuição dos municípios com seus percentuais da despesa com pessoal sobre a receita corrente líquida para o exercício de 2013.....	23
Gráfico 2 - Distribuição dos municípios com seus percentuais da despesa com pessoal sobre a receita corrente líquida para o exercício de 2014.....	23
Gráfico 3 - Distribuição dos municípios com seus percentuais da despesa com pessoal sobre a receita corrente líquida para o exercício de 2015.....	24
Gráfico 4 - Distribuição dos municípios com seus percentuais da despesa com pessoal sobre a receita corrente líquida para o exercício de 2016.....	24

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Percentual limite máximo de gasto com pessoal em relação a RCL.....	15
Tabela 2 - Resumos das Variáveis explicativas.....	21
Tabela 3 - Distribuição dos municípios de acordo com o percentual da despesa com pessoal em relação a RCL.....	25
Tabela 4 - Resultados dos Modelos Econométricos para percentual de gastos com pessoal, modelo geral e por tamanho do município no Ceará.....	26

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Limite de alerta e prudencial do Poder Executivo Municipal.....	16
Quadro 2 - Especificação de Intervalos de habitantes por município para estimação do modelo em separado.....	22

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>CNM</b>	Confederação Nacional de Municípios
<b>DPRCL</b>	Percentual de despesa com pessoal sobre a receita corrente líquida
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IPECE</b>	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
<b>LRF</b>	Lei de Responsabilidade Fiscal
<b>RCL</b>	Receita Corrente Líquida
<b>SIM</b>	Sistema de Informações Municipais

## SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO .....	11
2.	REFERENCIAL TEÓRICO .....	14
2.1	O Controle dos gastos com pessoal pelo Tribunal de Contas e a LRF.....	14
2.2	Fatores que impactam nos gastos com pessoal.....	17
3.	METODOLOGIA .....	20
3.1	Tratamento e análise de dados.....	20
4.	ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	26
5.	CONCLUSÃO .....	30
	REFERÊNCIAS .....	32

## 1. INTRODUÇÃO

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), instituída em 2000, exerce papel fundamental nas finanças públicas brasileiras. A partir da definição dos pilares que devem nortear a condução da responsabilidade fiscal dos governantes, esta legislação se tornou um marco e, portanto, fomentou vários estudos em torno de seus ditames.

Um dos pilares observados na estrutura da LRF reporta atenção aos aspectos de controle das despesas públicas, estabelecendo restrições para os gastos públicos, dentre eles, foram registrados parâmetros limitadores para a Despesa Total com Pessoal. Essa questão já foi objeto de estudo de pesquisas acadêmicas que retratam desde o simples cumprimento do patamar previsto na legislação (GILBERT, 2005; ALVES *et al*, 2015), até a análise de determinantes para a elevação dos gastos com pessoal (AZEVEDO *et al*, 2015; BARRETO e MENDONÇA, 2010) e de fatores que levam ao descumprimento do previsto na legislação (CRUZ, MACEDO e SAUERBRONN, 2013).

Importante frisar que a teoria dos ciclos político-econômicos indica que os gastos públicos podem variar a partir dos interesses eleitorais dos governantes, expandindo as despesas em um período pré-eleitoral e retraindo-as em outros momentos (DOWNS, 1957; NORDHAUS, 1975; ROGOFF, 1990). A perspectiva de reeleição pode influenciar o comportamento do prefeito ao longo de todo o primeiro mandato, aumentando gastos nesse período e contendo-os em um segundo mandato (SAKURAI e MENEZES-FILHO, 2008). Nesse contexto, se inclui a despesa com pessoal, que é o objeto do presente estudo.

O controle das ações governamentais, exercido no âmbito externo pelos Tribunais de Contas, é inerente à administração pública e auxilia no importante papel de garantir a supremacia do interesse coletivo. Repousa também sobre a atividade de controle a responsabilidade de mitigar o conflito apontado pela teoria da agência (prevista inicialmente por Jensen e Meckling para o ambiente empresarial), entre o gestor público (agente), que tem responsabilidade de promover o bem-estar do cidadão (principal), mas que tem liberdade para adotar comportamentos que atendam tão-somente aos seus interesses particulares. Nessa esteira, é importante

ressaltar ainda que o cidadão (principal) tem dificuldade de acompanhar as ações do gestor público (agente) gerando assimetria informacional. (SLOMSKI, 2009)

Nesse sentido, a Constituição Federal Brasileira (CF/88) prevê que o controle deve ser exercido tanto internamente, desempenhado usualmente pelas controladorias de cada órgão ou poder, quanto externamente, pelos Tribunais de Contas. No formato previsto constitucionalmente, os Tribunais de Contas, por serem órgãos fora da estrutura do ente auditado, devem atuar com maior transparência e credibilidade.

Com base nesse pressuposto, esta pesquisa optou por se debruçar sobre os apontamentos destacados nos Relatórios Iniciais das Prestações de Contas de Governo, emanados pelo órgão de controle externo, dos exercícios de 2013 a 2016, e em especial, identificando a evolução do percentual de gastos com pessoal sobre a receita corrente líquida (RCL) em cada município, atentando para a eventual inobservância do já destacado limite de despesa com pessoal.

Ademais, tendo em vista a variedade de corte de contas existentes no país, optou-se por fazer um recorte territorial, selecionando uma subunidade da federação. Portanto, foram escolhidos os municípios do Estado do Ceará.

A partir do levantamento inicial, pretende-se analisar a influência de aspectos políticos e eleitorais, bem como a proporção dos servidores do município, sobre a flutuação do percentual da despesa com pessoal sobre a RCL dos municípios, o que caracteriza o objetivo geral do trabalho.

Esta pesquisa busca investigar como determinadas características políticas e socioeconômicas dos municípios e de seus respectivos prefeitos podem impactar nesta despesa com pessoal, que é um dos maiores gastos dentre as despesas correntes (Barreto e Mendonça, 2010). Em meio aos vários fatores que podem influenciar já apontados na literatura, este trabalho destaca em sua contribuição a própria proporção do pessoal (efetivos, comissionados, estagiários, prestação de serviços) em relação aos funcionários do poder executivo do município e a ocorrência de mudança de prefeito no decorrer do mandato no município.

Tratando-se do impacto da composição do pessoal, espera-se que o aumento da proporção dos servidores efetivos, em relação aos funcionários do poder executivo do município, influencie no aumento do percentual da despesa com pessoal em relação à receita líquida. Da mesma forma, entende-se que o aumento da proporção dos comissionados reflete no aumento desse percentual.

No que concerne à mudança de prefeito antes do término do mandato, o substituto pode ser mais preventivo, evitando aumentar gastos ou cometer irregularidades. Entretanto, pode ocorrer um aumento no percentual da despesa com pessoal, isso pela possibilidade de o prefeito anterior já ter deixado resultados negativos na sua gestão, acrescido de eventual anseio pela reeleição do atual prefeito empossado, que tenderia a aumentar as suas despesas.

Os impactos esperados de tais variáveis são abordados com maior profundidade no referencial teórico, assim como o detalhamento da variável dependente. Em seguida, a metodologia de estimação para explicar os efeitos, bem como o detalhamento da base de dados, é descrita na terceira seção. A análise e a inferência sobre os resultados constam na seção quatro.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 O Controle dos gastos com pessoal pelo Tribunal de Contas e a LRF.**

A necessidade de acompanhamento e controle, na utilização dos recursos públicos, é notória diante de constantes relatos de corrupção e má gestão pública.

Os Tribunais de Contas, entes responsáveis pela realização do controle dos bens e recursos públicos, apreciam as Prestações de Contas de Governo que lhes são encaminhadas pelos gestores. Sua atuação, no âmbito federal, está prevista no artigo 71 da CF/88, e, no âmbito estadual e municipal, está albergada no artigo 41 da Constituição do Estado do Ceará.

No âmbito do Estado do Ceará, em se tratando dos Municípios, o Tribunal de Contas dos Municípios exercia essa atividade, entretanto, com a sua extinção, por meio da Emenda constitucional n 92, de 16 de agosto de 2017. D.O. 21.08.2017, suas funções foram absorvidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Assim sendo, decorrente de sua operação, são detectadas falhas ocasionadas pela má gestão pública e descumprimento de preceitos legais e constitucionais, que podem gerar ambiente propício para a corrupção caso não sejam apontadas.

E nesse contexto, em pesquisa realizada por Kruger, Krombauer e Sousa (2012), verificou-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei Complementar nº 101/2000) foi determinante nas ações de controle externo e no aumento da quantidade de falhas identificadas.

Também em pesquisa realizada por Crisóstomo, Cavalcante e Freitas (2015), em uma amostra de Contas de Governo das Prefeituras da Região Metropolitana de Fortaleza, foi apontado que a LRF era uma importante ferramenta de apoio aos Tribunais de Contas.

Giuberti (2005) ressalta que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) não se detém a apenas estabelecer limites de gasto e endividamento, mas também abrange o orçamento como um todo ao tratar diretrizes para sua elaboração, execução e avaliação, o que torna o instrumento de controle fiscal mais abrangente já instituído no país.

Desde quando entrou em vigor, os gestores públicos mudaram seu comportamento, ocorrendo uma melhoria na situação das contas públicas. De modo geral, os municípios deixaram de acumular déficits e passaram a ter resultados superavitários. (SANTOLIN, JAIME JR. e dos REIS, 2009).

Entretanto, os mesmos autores, em uma análise crítica a LRF, ressaltam que embora tenha trazido novos conceitos, diretrizes e resultados positivos, ela pode gerar algumas distorções no equilíbrio federativo, prejudicando a execução de políticas que busquem diminuir os desequilíbrios regionais. (SANTOLIN, JAIME JR e REIS, 2009).

Tratando das limitações de gasto público, estabelecidas pela LRF, o controle do gasto com pessoal é uma das verificações realizadas pelos Tribunais de Contas, ao examinar as Prestações de Contas de Governo.

Para Barreto e Mendonça (2010), a despesa com pessoal é um dos maiores gastos dentre as despesas correntes e assim “merece atenção especial com vistas a um eficiente controle dos dispêndios e do déficit governamental”.

A LRF estabelece um limite global de despesa com pessoal, para os Estados como também para os Municípios, de 60% em relação à Receita Corrente Líquida (RCL).

Entretanto, esse percentual limite é para o Poder Executivo, Legislativo, Judiciário e demais entes visualizados no transcorrer no art. 20 da LRF, o qual é repartido, resumidamente, da seguinte forma:

**Tabela 1** - Percentual limite máximo de gasto com pessoal em relação à RCL.

<b>ESTADOS</b>		<b>MUNICÍPIOS</b>	
<b>ENTES</b>	<b>% LIMITE</b>	<b>ENTES</b>	<b>% LIMITE</b>
Poder Executivo	49%	Poder Executivo	54%
Poder Legislativo	3%	Poder Legislativo	6%
Judiciário	6%	Judiciário	-
Ministério Público	2%	Ministério Público	-

**Fonte:** Tabela elaborada pela autora

Entretanto, como nesta pesquisa, algumas das variáveis explicativas utilizadas estão relacionadas a características dos prefeitos, foram coletados e manipulados os percentuais da despesa com pessoal em relação a Receita corrente líquida, apurados para o Poder Executivo, dos municípios do Estado do Ceará, que tem o limite de 54%.

Além dos percentuais acima, a LRF ainda contempla os limites de alerta e prudencial, para os quais os Tribunais de Contas devem alertar os gestores, de modo que possam prevenir o aumento da despesa com pessoal, em relação a receita corrente líquida, antes de ser alcançado o limite máximo já citado. Os limites do Poder Executivo Municipal detalham-se a seguir:

**Quadro 1** - Limite de alerta e prudencial do Poder Executivo Municipal

<b>PODER EXECUTIVO MUNICIPAL</b>		
<b>LIMITE</b>	<b>LEGISLAÇÃO</b>	<b>%</b>
Limite máximo	Inciso III alínea "b" do art. 20 da LRF	54%
Limite Prudencial (95% do máximo)	Parágrafo único, art. 22 da LRF	A partir de 51,30%
Limite de alerta (90% do máximo)	inciso II do §1º do Art. 59, da LRF	A partir de 48,60%

**Fonte:** Tabela elaborada pela autora

Ademais, conforme consta no art. 22 da LRF, ao final de cada quadrimestre deve ser feita a verificação desses limites, e caso seja excedido o limite prudencial, o Poder fica vedado a:

- 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 lei de diretrizes orçamentárias.

E se mesmo assim, ocorrer da transposição do limite máximo, o ente não poderá receber transferências voluntárias; obter garantia, direta ou indireta, de outro

ente e contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

Acrescenta-se, diante dos limites exposto, os quais são monitorados pelos Tribunais de Contas (art. 59 da LRF), objetiva-se manter um equilíbrio das contas públicas e assim evitar um maior endividamento.

Desse modo, muitas pesquisas buscam fazer o levantamento desses limites e outras vão além, explorando relações com características que possam explicar suas variações, nesses percentuais de aplicação da despesa com pessoal em relação à RCL.

## **2.2 Fatores que impactam nos gastos com pessoal**

Muitas são as pesquisas que investigam os fatores que influenciam na variação do valor do percentual da despesa com pessoal em relação à RCL, tais como Confessor *et al.* (2017), Azevedo *et al.* (2015) e Barreto e Mendonça (2010).

Dentre as variáveis identificadas como influentes nesses estudos, podem ser citados o próprio gasto com pessoal, a Receita Corrente Líquida (RCL), a reeleição, a pressão da sociedade, alinhamento político, entre outros aspectos.

Confessor *et al.* (2017), observando o comportamento dos municípios paraibanos, destacam a influência significativa das regras fiscais e do fato do prefeito ser aliado político do governador na diminuição dos gastos com pessoal.

Azevedo *et al.* (2015) indicam que, nos municípios de São Paulo, a variação no percentual do limite de gasto com pessoal é mais influenciada pela flutuação da despesa com pessoal do que pela Receita Corrente Líquida. Porém, ressaltam que acima do limite prudencial, esse cenário se inverte.

O estudo de Barreto e Mendonça (2010), ao analisar os determinantes de gastos com despesa com pessoal nos municípios cearenses, concluiu que a pressão da sociedade por bens e serviços públicos, representada pelo tamanho da população, também favorece ao aumento destes gastos. Os mesmos autores identificaram que a existência de alinhamento político entre prefeito e governador favorece a redução dos gastos com pessoal. Dentre outros aspectos, os autores

ainda indicam que a reeleição influencia para redução dos gastos com pessoal no segundo mandato do prefeito reeleito.

A teoria dos ciclos político-econômicos (DOWNS, 1957; NORDHAUS, 1975; ROGOFF, 1990) reforça esse argumento, por indicar que os gastos públicos são maiores no período que antecede à eleição. Esse comportamento pode ser estendido por um período maior quando existe a perspectiva de reeleição. Essa inferência é corroborada pelo resultado da pesquisa de Sakurai e Menezes-Filho (2008) que observaram maiores gastos dos prefeitos durante os seus primeiros mandatos, aumentando as chances de reeleição ou de eleger um sucessor do mesmo partido.

Entretanto, é preciso considerar ainda que os chefes do Poder Executivo estão sujeitos a deixarem seus mandatos prematuramente por motivos diversos, dentre eles a cassação de mandato, sendo que a maioria destes casos é ocasionada por ato de improbidade administrativa e infração eleitoral, segundo a Confederação Nacional de Municípios – CNM (2013). Desta forma, a mudança prematura do gestor municipal pode ser motivada por irregularidades cometidas na gestão do prefeito anterior, inclusive o descumprimento do limite com despesa com pessoal, gerada por uma expansão exacerbada destes gastos.

Assim sendo, o prefeito substituto pode ser mais prudente, reduzindo gastos, bem como pode buscar corrigir possíveis problemas oriundos da gestão anterior.

Por outro lado, com a possibilidade da despesa com pessoal já estar elevada, por atos da gestão anterior, ou ainda, com a expectativa do prefeito sucessor de ser reeleito, pode-se levar ao aumento desses gastos, já que o seu controle só viria em mandatos futuros, conforme já observado por Barreto e Mendonça (2010).

Por fim, Amaral, Marino Júnior e Bonacim (2008), apontam que a despesa com pessoal dos municípios paulistas tem uma variação proporcionalmente similar ao número de habitantes e à quantidade de funcionários da prefeitura. Azevedo et al. (2015), já citado, corroboram a conclusão destes autores.

A partir dos estudos aqui apresentados, optou-se por verificar a influência das variáveis explicativas relativas à mudança prematura de prefeitos e à proporção de servidores efetivos e comissionados.

Acrescentam-se ainda as seguintes variáveis de controle: idade, gênero e escolaridade de prefeito; reeleição; alinhamento político com o governador e o montante de transferências correntes recebidas.

### **3. METODOLOGIA**

A partir da análise de conteúdo dos relatórios emanados pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará, cujas funções foram incorporadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará, foi elaborado um banco de dados contendo o percentual de despesa com pessoal em relação à RCL. Os aludidos relatórios também foram fonte da informação relativa à mudança prematura do prefeito.

Os dados relativos à idade, partido, escolaridade e sexo do prefeito, bem como da ocorrência de reeleição, foram obtidos do IBGE.

As informações relacionadas a transferências correntes e proporção de servidores efetivos e comissionados foram obtidos por meio do SIM (Sistema de Informações Municipais), sistema no qual os gestores apresentam suas prestações de contas mensais ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Ressalta-se ainda que o modelo de regressão também foi rodado para municípios com intervalos diferenciados no número de habitantes, por esse motivo também foram catalogados os números relativos a população, obtidos no Anuário Estatístico do Ceará, junto ao Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE).

Por fim, informa-se que se buscou colher as informações acima citadas para os 184 municípios que compõem o Estado do Ceará, para o período de 2013 a 2016, o que resultaria em 736 observações, entretanto, pela falta de alguns dos Relatórios emitidos pelo Tribunal de Contas, bem como a não identificação de algumas das variáveis explicativas para alguns municípios, em exercícios específicos, a base analisada contempla 674 observações.

#### **3.1 Tratamento e análise de dados**

A base a ser utilizada contempla a variável dependente do modelo trabalhado, a qual se trata do percentual de despesa com pessoal em relação à RCL (DPRCL).

As variáveis independentes dessa pesquisa foram: Mudança prematura de prefeito, Proporção de servidores efetivos e comissionados.

As variáveis de controle são: reeleição, alinhamento político com o governador, Transferências correntes recebidas, bem como, gênero, escolaridade e idade do prefeito. Pretende-se, portanto, verificar a influência dessas variáveis nas flutuações do percentual de despesa com pessoal em relação à RCL.

Na Tabela 2 evidencia um resumo das variáveis independentes ou explicativas sugeridas, como condicionantes para modificação do percentual da despesa com pessoal em relação a Receita corrente líquida, bem como seus formatos numéricos, suas fontes de dados e médias correspondentes.

**Tabela 2 – Resumos das Variáveis explicativas**

<b>Variáveis</b>	<b>Indicador</b>	<b>Fonte do dado</b>	<b>Variação</b>	<b>Médias</b>
Mudança prematura de prefeito (nprefd)	Prefeito substituído	Relatório de Governo do Tribunal de Contas	1 – Prefeito substituído 0 – Mandato completo	0,0372
Proporção de servidores efetivos (ppesefe)	Percentual de efetivos sobre os servidores ativos do executivo	SIM - Tribunal de Contas	Valor obtido pela divisão entre servidores efetivos e o total de servidores municipais	64,657
Proporção de servidores comissionados (ppescom)	Percentual de comissionados sobre os servidores ativos do executivo	SIM - Tribunal de Contas	Valor obtido pela divisão entre servidores comissionados e o total de servidores municipais	11,610
Reeleição (dreeleito)	Prefeito Reeleito	IBGE	1 – Prefeito reeleito 0 – Primeiro mandato	0,245
Idade do prefeito (idade_pref)	Idade do prefeito	IBGE	Valor obtido por prefeito	47,645
Gênero do prefeito (dprefmulher)	Gênero do prefeito	IBGE	1 – Mulher 0 – Homem	0,18
Prefeito com ensino médio (pmedio_comp)	Escolaridade prefeito	IBGE	1 – Possui até o Ensino médio 0 – De outra forma	0,337
Prefeito com ensino superior (psuperior)	Escolaridade prefeito	IBGE	1 - Possui até o Ensino superior 0 – De outra forma	0,587

Variáveis	Indicador	Fonte do dado	Varição	Médias
Alinhamento político com o governador (dpart_gov)	Filiação partidária do prefeito eleito pertence a coligação do Governador	IBGE	1 – Pertence a coligação do Governador 0 – Não pertence a coligação do Governador	0,456
Partido da oposição(partido_PSDB)	Prefeitos eleitos filiados ao PSDB(Partido da oposição)	IBGE	1 – Prefeito filiado ao PSDB 0 – Prefeito não filiado ao PSDB	0,066
Transferências correntes (transf1m)	Transferências correntes recebidas pelos municípios	SIM - Tribunal de Contas	Valor recebido em transferências correntes (em milhões de reais)	76,84

**Fonte:** Elaborado pela autora

Com base na observação dessas variáveis ao longo dos quatro anos estudados, associando-as com a variável dependente já comentada, utilizou-se o modelo com dados agrupados/empilhados para estabelecer as relações entre as variáveis. O seguinte modelo empírico foi adotado:

$$\text{DPRCL} = \alpha_0 + \beta_1(\text{nprefd}_{it}) + \beta_2(\text{ppesefe}_{it}) + \beta_3(\text{ppescom}_{it}) + \beta_4(\text{dreeleito}_{it}) + \beta_5(\text{idade\_pref}_{it}) + \beta_6(\text{dprefmulher}_{it}) + \beta_7(\text{pmedio\_comp}_{it}) + \beta_8(\text{psuperior}_{it}) + \beta_9(\text{dpart\_gov}_{it}) + \beta_{10}(\text{partido\_PSDB}_{it}) + \beta_{11}(\text{transf1m}_{it}) + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Assim sendo, foi realizada uma estimação com variância de cluster, corrigindo as heterocedasticidades, visto que na base de dados um mesmo município está se repetindo, e com isso, os seus erros se correlacionam.

Acrescenta-se que esse mesmo modelo foi rodado entre municípios com intervalos diferenciados de habitantes, conforme especificado a seguir:

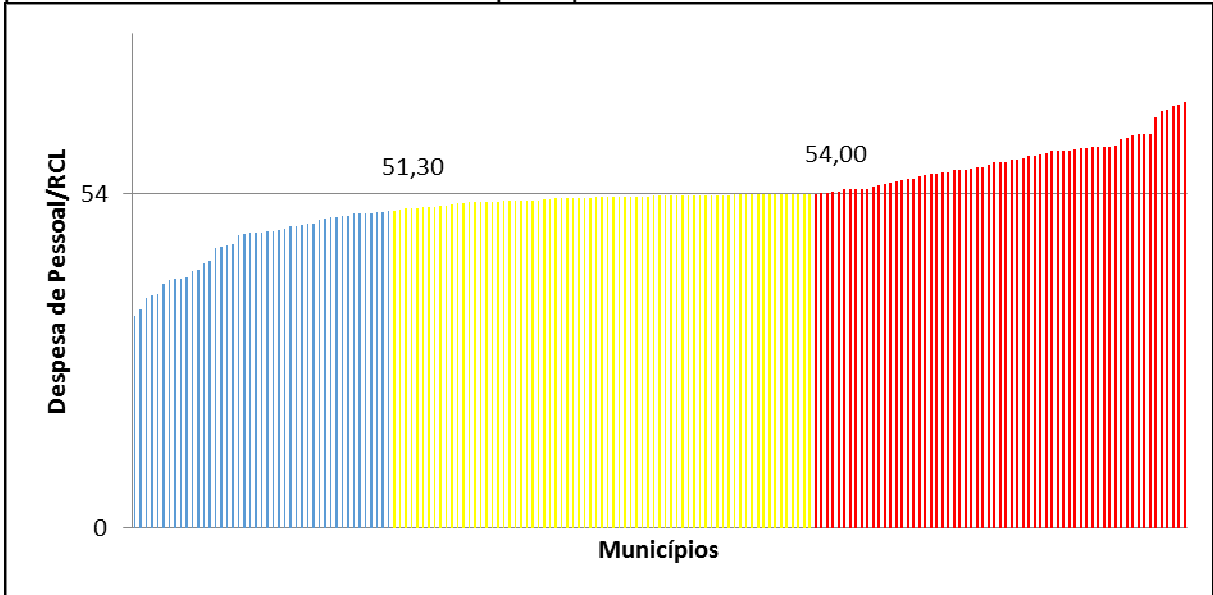
**Quadro 2** – Especificação de Intervalos de habitantes por município para estimação do modelo em separado

DADO	FONTE	INTERVALO DE HABITANTES POR MUNICÍPIO		
Número de habitantes	IPECE	Municípios com menos de 20 mil habitantes	Municípios entre 20 mil e 50 mil habitantes	Municípios com acima de 50 mil habitantes

**Fonte:** Elaborado pela autora

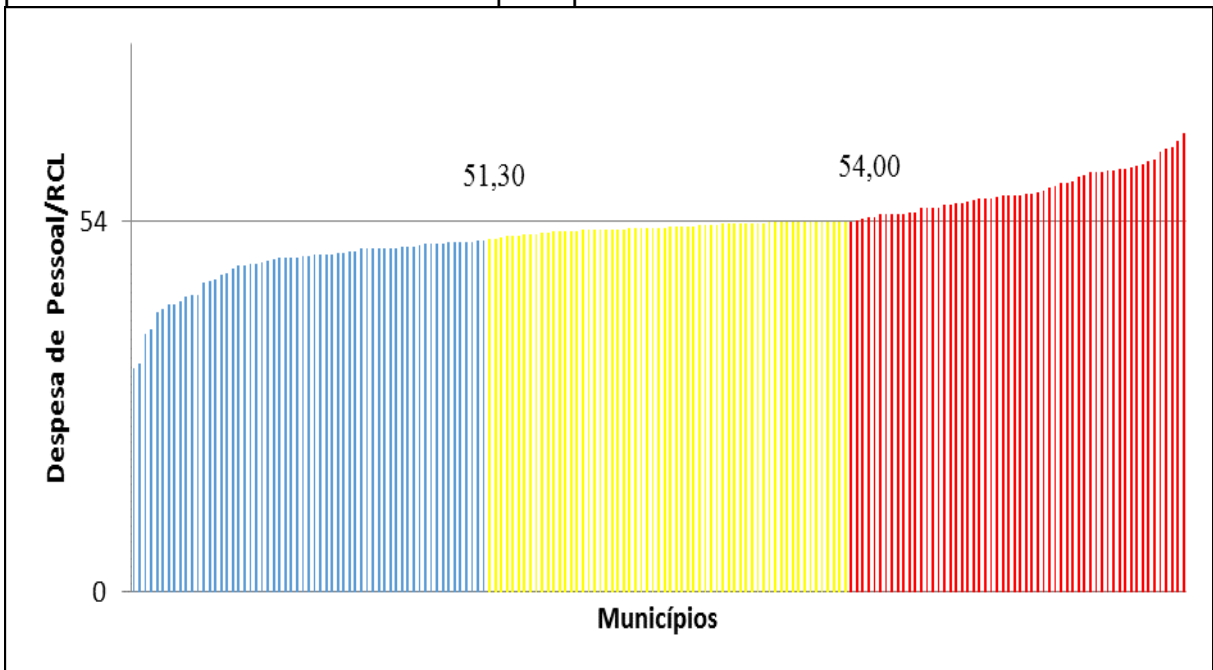
Nos gráficos a seguir, é possível visualizar as flutuações do percentual da despesa com pessoal nos municípios em cada ano, separadamente:

**Gráfico 1** - Distribuição dos municípios com seus percentuais da despesa com pessoal sobre a receita corrente líquida para o exercício de 2013



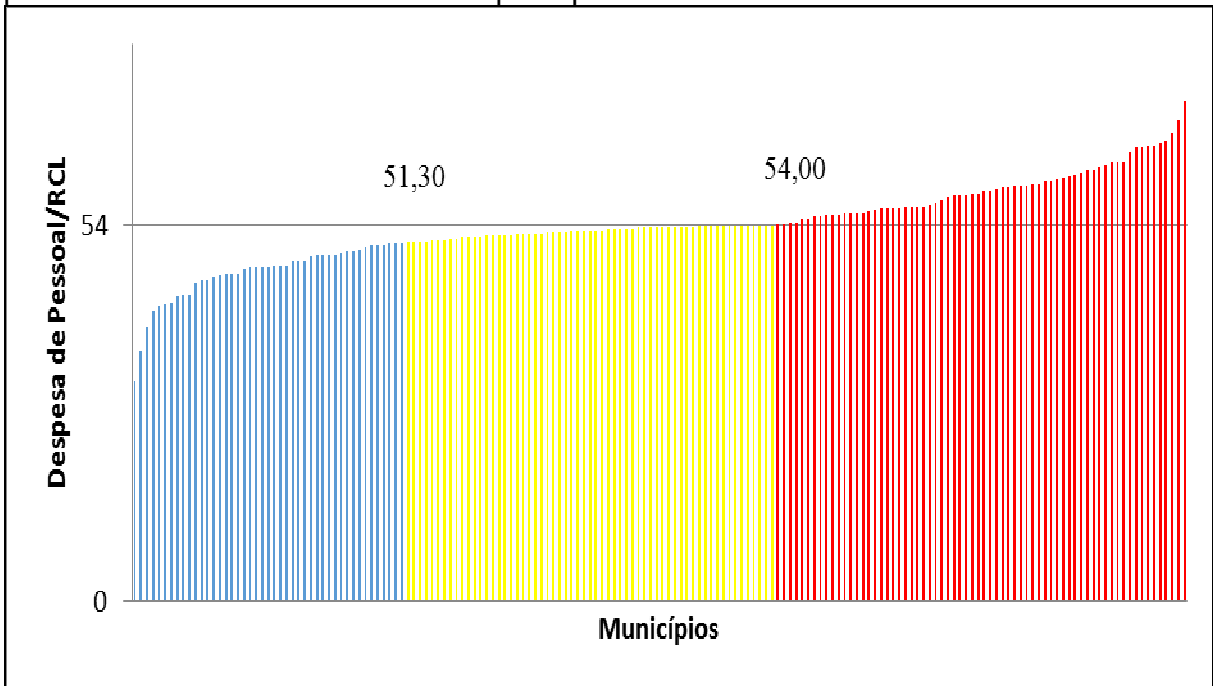
Fonte: Elaborado pela autora

**Gráfico 2** - Distribuição dos municípios com seus percentuais da despesa com pessoal sobre a receita corrente líquida para o exercício de 2014



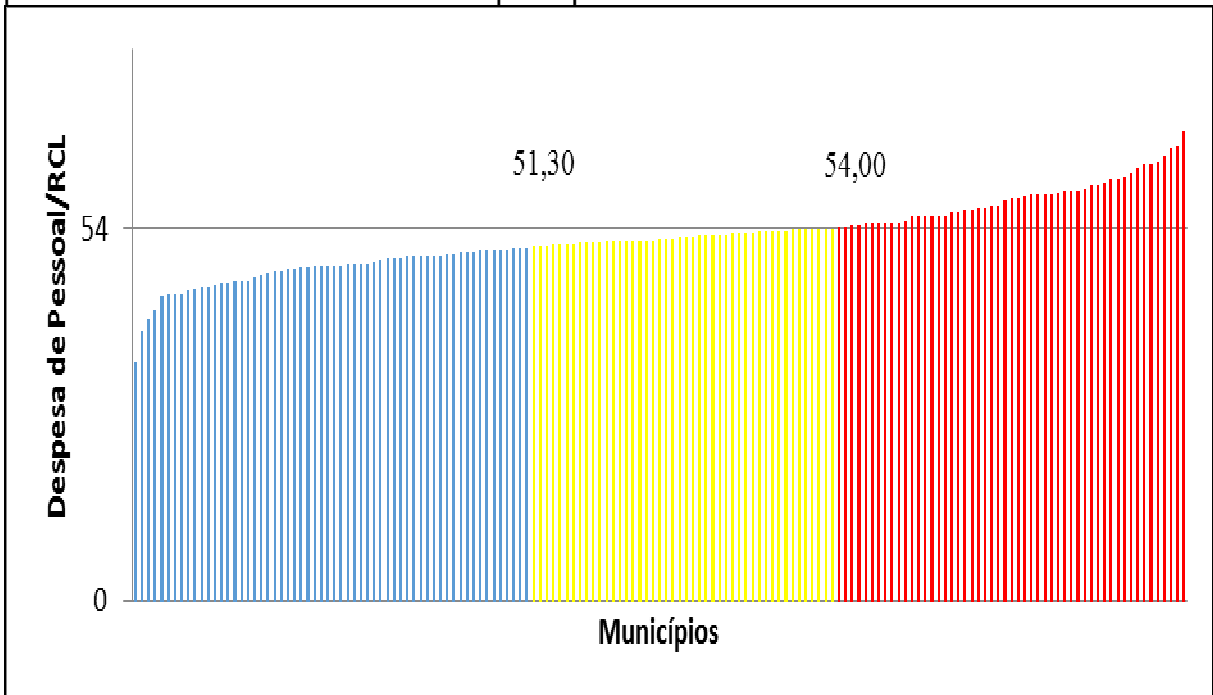
Fonte: Elaborado pela autora

**Gráfico 3** - Distribuição dos municípios com seus percentuais da despesa com pessoal sobre a receita corrente líquida para o exercício de 2015



Fonte: Elaborado pela autora

**Gráfico 4** - Distribuição dos municípios com seus percentuais da despesa com pessoal sobre a receita corrente líquida para o exercício de 2016



Fonte: Elaborado pela autora

**Tabela 3** – Distribuição dos municípios de acordo com o percentual da despesa com pessoal em relação a RCL

<b>LIMITE</b>	<b>%</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Limite máximo	Acima de 54%	35,52%	32,60%	39,08%	33,33%
Limite Prudencial (95% do máximo)	entre 54% e 51,30%	39,89%	33,70%	35,06%	28,93%
Abaixo do Limite Prudencial (95% do máximo)	Abaixo de 51,30	24,59%	33,70%	25,86%	37,74%

**Fonte:** Elaborado pela autora

Diante do exposto, observa-se que, entre os exercícios examinados, 2015 foi o ano em que mais municípios excederam o limite máximo de despesa com pessoal disposto pela LRF e, em 2014, o período de menor ocorrência.

Acrescenta-se que, considerando conjuntamente os quatro exercícios examinados, o percentual da despesa com pessoal em relação à RCL, em média foi de 53,36%, estando abaixo do limite máximo, mas dentro do limite prudencial.

#### 4. ANÁLISE DOS RESULTADOS ECONOMÉTRICOS

Os resultados da estimação do modelo (1) para todos os municípios e para subgrupos populacionais estão expostos na Tabela 4. A primeira coluna de resultados refere-se ao resultado geral.

**Tabela 4** – Resultados dos Modelos Econométricos para percentual de gastos com pessoal, por tamanho do município no Ceará.

Variáveis	Todos Municípios	Abaixo 20 mil hab..	Entre 20 mil e 50 mil hab..	Acima de 50 mil hab..
<b>Nprefd</b>	2.766 (1.238)*	5.434 (1.325)**	2.810 (1.549)+	-1.607 (2.979)
<b>Ppesefe</b>	0.041 (0.015)**	0.047 (0.025)+	0.032 (0.028)	0.001 (0.037)
<b>Ppescom</b>	0.008 (0.036)	0.023 (0.040)	0.019 (0.078)	-0.231 (0.067)**
<b>Dreeleito</b>	-3.293 (0.852)**	-3.290 (1.064)**	-2.023 (1.574)	-3.938 (3.115)
<b>idade_pref</b>	0.061 (0.032)+	0.100 (0.063)	0.044 (0.038)	0.053 (0.048)
<b>Dprefmulher</b>	-1.679 (0.986)+	-0.774 (1.240)	-3.417 (2.393)	-2.743 (1.469)+
<b>pmedio_comp</b>	0.434 (1.339)	-0.025 (2.191)	1.354 (1.457)	1.331 (1.329)
<b>Psuperior</b>	0.082 (1.295)	-0.327 (2.128)	1.570 (1.105)	
<b>part_gov</b>	0.188 (0.672)	0.990 (0.966)	0.056 (1.260)	-1.081 (1.225)
<b>partido_PSDB</b>	1.063 (1.442)	1.426 (1.999)	1.444 (1.407)	-0.093 (2.987)
<b>transf1m</b>	-0.003 (0.001)**	0.077 (0.049)	-0.062 (0.037)+	-0.002 (0.001)**
<b>2014bn.ano</b>	-0.925 (0.320)**	-1.204 (0.602)*	-0.336 (0.527)	-1.261 (0.662)+
<b>2015.ano</b>	-0.141 (0.459)	-0.313 (0.839)	0.003 (0.810)	0.098 (0.973)
<b>2016.ano</b>	-1.385 (0.474)**	-1.867 (0.867)*	-1.261 (0.947)	-0.189 (0.984)
<b>Constant</b>	49.060 (2.384)**	44.499 (3.994)**	52.199 (4.668)**	54.346 (3.191)**
<b>R<sup>2</sup></b>	0.12	0.15	0.15	0.29
<b>Número de observações</b>	674	310	237	127

+ Significante a 10%; \* Significante a 5%; \*\* Significante a 1%. Desvio padrão robusto para cluster de município entre parênteses

Fonte: elaborado pela autora

Tratando-se da variável a ser explicada (DPRCL), no período examinado, observa-se que a proporção de despesa com pessoal vai diminuindo, quando comparado com 2013, ocorrendo em 2016 uma maior redução do percentual. Assim sendo, a teoria dos ciclos político-econômicos, na qual se defende que os gastos são maiores no ano de eleição, não pode ser usada isoladamente para explicar a evolução temporal desse tipo de despesa.

Dentre as variáveis explicativas examinadas, algumas se mostraram não significantes para justificar a variação do percentual de despesa com pessoal. Uma delas foi a proporção de servidores comissionados (ppescom). Tal fato pode ser explicado pela baixa representatividade dos servidores comissionados (11,61%, em média) quando comparado com os servidores efetivos (64,66%, em média), que foi significativa.

No tocante à proporção de servidores efetivos, verificou-se que com o aumento da proporção destes ocasiona um aumento de 0,041 no percentual de gasto com pessoal em relação à receita corrente líquida. Tal resultado segue às conclusões de Amaral, Marino Júnior e Bonacim (2008) e Azevedo et al. (2015), corroborando a expectativa de correlação positiva. Esse resultado pode ser explicado pelo fato de que normalmente os salários dos servidores efetivos são maiores se comparados com os dos estagiários e demais prestadores de serviços.

Em relação à mudança prematura de prefeito, constata-se a influência positiva de 2,77 no percentual de despesa com pessoal (DPRCL), corroborando o entendimento disposto no referencial teórico, isto é, ou a despesa com pessoal já está elevada, por atos da gestão anterior, ou a expectativa do prefeito sucessor de ser reeleito ocasionou o aumento desses gastos, e o seu controle só virá em mandatos futuros do recém-empossado.

Em relação às variáveis de controle, observa-se que nos municípios onde se contemplam prefeitos reeleitos, ocorre uma redução de 3,29 no percentual de despesa com pessoal (DPRCL), corroborando com o estudo de Barreto e Mendonça (2010), que também avaliou a influência dessa variável, nos municípios cearenses, para o período de 1998 a 2008.

Tratando-se da escolaridade do prefeito, o fato de ter ensino superior ou ensino médio não foi significativa para explicar a variação do percentual da despesa com pessoal em relação à receita corrente líquida (DPRCL).

Da mesma forma, ao se avaliar a influência do alinhamento político do Prefeito com o Governador do Estado, bem como a filiação do Prefeito em partido da oposição (PSDB), não foi observada sua significância para explicar a flutuação da variável dependente em análise. Desta forma, não se confirmou o apurado nas pesquisas de Barreto e Mendonça (2010) e Confessor *et al* (2017), nas quais foi indicada significância e uma redução dos gastos com pessoal.

Entretanto, as variáveis, idade e o gênero do prefeito, se demonstraram capazes de explicar a variação do percentual da despesa com pessoal. Verifica-se que, à medida que aumenta um ano na idade do prefeito, ocorre um aumento de 0,061 desse percentual. Já no caso de o prefeito ser do sexo feminino, verifica-se a redução de 1,68 no percentual.

No que tange às transferências correntes, a cada milhão de reais recebido ocorre uma redução de 0,003 no percentual de despesa com pessoal (DPRCL), fato que pode ser justificado pelo aumento da receita corrente líquida gerado pelo ingresso deste recurso.

Ao se fazer uma análise estratificada, por número de habitantes dos municípios, é possível verificar que os resultados qualitativos, encontrados no modelo geral, são também observados no modelo para municípios menores (abaixo de 20 mil habitantes), com exceção de idade e gênero do prefeito e transferências correntes recebidas, os quais não se demonstraram significantes para explicar a variação do percentual de despesa com pessoal em municípios com essa faixa de habitantes.

Essa similaridade pode ser explicada pelo fato da maioria dos municípios analisados se encontrar nesse intervalo de número de habitantes.

Em contrapartida, nos municípios com população de 20 a 50 mil habitantes, dentre as variáveis explicativas, apenas a mudança prematura de prefeito se manteve significativa, como também a variável de controle, transferências correntes recebidas.

Nos municípios com mais de 50 mil habitantes, dentre as variáveis consideradas significantes para todos os municípios examinados, apenas gênero do prefeito e transferências correntes recebidas mantiveram esse patamar, dessa forma, nenhuma das variáveis explicativas se mostraram significantes. Em contrapartida, o percentual de cargos comissionados, que não tinha valor explicativo quando se analisa os municípios como um todo, mostrou-se significativa nesse

recorte (mais de 50 mil hab.) dos municípios, influenciando negativamente. A existência de cargos comissionados em maior quantidade, em municípios de maior porte, e com remuneração menor que a dos efetivos, pode justificar essa última consideração.

Por fim, verifica-se que as características educacionais e partidárias permaneceram sem se mostrar significantes, independente do porte dos municípios.

## 5. CONCLUSÃO

O presente trabalho busca investigar como a composição dos funcionários municipais (efetivos, comissionados, estagiários, prestação de serviços) e uma eventual mudança de prefeito ao longo do interstício administrativo afetam os gastos com pessoal como proporção da Receita Corrente Líquida dos municípios do estado do Ceará.

O aumento de tal percentual pode ensejar o descumprimento de dispositivo legal supervisionado por órgão de controle externo estadual, Tribunais de Contas, responsáveis por observar a regular aplicação dos recursos públicos destes entes subnacionais.

Os resultados denotam que aspectos políticos são significantes para explicar as variações no percentual de despesa com pessoal, sendo que a mudança prematura de prefeito influencia para o aumento deste número, levando a crer que prefeitos substitutos não tendem a promover ajustes de pessoal, pelo contrário, aumentam ainda mais o percentual da despesa com pessoal sobre a RCL, com riscos maiores de irregularidades.

Quanto à composição do quadro de funcionários das prefeituras, somente o percentual de servidores efetivos, em relação ao montante de funcionários do poder executivo do município, foi significante ao analisar todos os municípios, impactando positivamente na flutuação do percentual. Esse resultado pode ser explicado pelo fato de que normalmente os salários dos servidores efetivos são maiores se comparados com os dos estagiários e demais prestadores de serviços.

No tocante às variáveis de controle, a reeleição, o fato de o prefeito ser do gênero feminino e o volume de transferências correntes recebidas colaboram para a redução do percentual. Tal fato não se repete na variável idade do prefeito que apresentou relação positiva.

No que tange aos municípios com menos de 20 mil habitantes os resultados se repetem, com exceção de idade e gênero do prefeito e transferências correntes recebidas, os quais não se demonstraram significantes nesse caso.

Nos municípios com população de 20 a 50 mil habitantes, apenas a mudança prematura de prefeito e transferências correntes recebidas se mantiveram significantes.

Nos municípios com mais de 50 mil habitantes, o gênero do prefeito e as transferências correntes recebidas se mostraram significantes. Por outro lado, o percentual de cargos comissionados, que até então não tinha valor explicativo, mostrou-se significativo nesse recorte dos municípios, influenciando negativamente. A existência de cargos comissionados em maior quantidade, em municípios de maior porte, e com remuneração menor que a dos efetivos, pode justificar essa última consideração.

Tratando-se da escolaridade do prefeito e do alinhamento político do governador não se mostraram significantes em nenhum dos âmbitos examinados.

Importante ressaltar que as limitações desse trabalho englobam a questão temporal, tendo em vista que contemplou apenas um mandato de prefeito e a base de dados, tendo em vista que as informações sobre o percentual de gastos com pessoal foram colhidas a partir de relatórios emanados pelo Tribunal de Contas, sendo que, alguns desses relatórios ainda não tinham sido elaborados.

Por fim, sugerem-se novas pesquisas buscando identificar outras variáveis que possam explicar as alterações do percentual da despesa com pessoal em relação à receita corrente líquida, analisando a influência do valor específico dos salários dos funcionários atentando para o tamanho dos municípios, bem como replicar essa pesquisa entre municípios de outros estados.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, Juliana Alencar; FREITAS, Maria Rafaela de Oliveira; OLIVEIRA, Leonel Gois Lima. **A análise do controle das despesas com pessoal no Poder Judiciário**: um estudo aplicado aos Tribunais de Justiça de médio porte. Revista Controle do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Fortaleza, v.13, n. 2, 2015. Disponível em <<http://revistacontrole.ipc.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/3>>. Acessado : 23/05/2018.
- AMARAL, P. F.; JÚNIOR, J. M.; BONACIM, C. A. G. **Contabilidade governamental**: uma análise da implementação da lei de responsabilidade fiscal em municípios paulistas. Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ, v. 13, n. 1, p. 1–15, 2008.
- AZEVEDO, Ricardo Rocha; GATSIOS, Rafael Confetti; da SILVA, José Marcos ; LIMA, Fabiano Guasti. DETERMINANTES DA VARIAÇÃO DO LIMITE DE GASTOS COM PESSOAL EM MUNICÍPIOS PAULISTAS. **Revista Ambiente Contábil** – UFRN – Natal-RN. v. 7. n. 1, p. 216 – 232, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/ambiente/article/view/5591>. Acessado : 23/05/2018.
- BARRETO, Flávio Ataliba Flexa Daltro; MENDONÇA, Heloisa Helena Maia. **Uma investigação sobre os determinantes dos gastos com pessoal e Lei de Responsabilidade Fiscal nos municípios nordestinos**. Cad. Fin. Públ., Brasília, n. 10, p. 175-193, dez. 2010. Disponível em [http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/cadernos-de-financas-publicas-1/investig\\_determin\\_gastos.pdf](http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/cadernos-de-financas-publicas-1/investig_determin_gastos.pdf). Acessado: 23/05/2018.
- CNM. Confederação Nacional de Municípios – CNM. Pesquisa da CNM mostra que 383 prefeitos já perderam o mandato. **Estudos Técnicos**. Vol. 5, nº 23. Brasília, CNM, 2013. Disponível em: [http://www.cnm.org.br/cms/biblioteca\\_antiga/ET%20Vol%205%20-%2023.%20Pesqisa%20da%20CNM%20mostra%20que%20383%20prefeitos%20já%20perderam%20o%20mandato.pdf](http://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/ET%20Vol%205%20-%2023.%20Pesqisa%20da%20CNM%20mostra%20que%20383%20prefeitos%20já%20perderam%20o%20mandato.pdf).
- CONFESSOR, Kliver Lamarthine Alves; ALMEIDA, Claudia Milene Vieira de; COSTA, Jailza Mendes da; TORRES, Fernando Jose Vieira. **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. Disponível em : <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/download/4323/4323>. Acessado em 27/05/2018.
- CRISÓSTOMO, Vicente Lima; CAVALCANTE, Nirleide Saraiva Coelho e; FREITAS, Alysso Régis Menezes Chaves. A LRF no trabalho de controle de contas públicas - um estudo de pareceres prévios conclusivos de contas de governos municipais. **Revista Ambiente Contábil** – UFRN – Natal-RN. v. 7. n. 1, p. 233 – 253, jan./jun. 2015.

CRUZ, Claudia Ferreira da.; MACEDO, Marcelo Álvaro da Silva; SAUERBRONN, Fernanda Filgueiras. Responsabilidade fiscal de grandes municípios brasileiros: uma análise de suas características. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 6, p. 1375-1400, 2013.

DOWNS, Anthony. Economic Theory of Political Action in a Democracy. **Journal of Political Economy**, vol. 65, nº 2, abril, 1957.

GIUBERTI, Ana Carolina. **Efeitos da lei de responsabilidade fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros**. Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo, 2015. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12138/tde-06052005-160301/pt-br.php>. Acesso em 23/05/2018.

JENSEN, M. C.; MECKLING, William H. **Theory of the firm**: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*. V. 3, nº 4, 1976.

KRUGER, Gustavo Pires. KRONBAUER, Antônio. SOUZA, Marcos Antônio de. Análise dos Fatores Explicativos de Inconformidade apontadas pelo TCE/RS em Auditorias Municipais. **Revista Contexto**. Porto Alegre, v.12, n.22, p.43-58, 2º semestre 2012.

NORDHAUS, William. The political business cycle. **Review of Economic Studies**, vol. 42, p. 169-190, 1975.

ROGOFF, Kenneth. Equilibrium political budget cycles. **The American Economic Review**. Vol. 80, págs 21-26, 1990.

SAKURAI, S. N. & MENEZES-FILHO, N. A. (2008). Fiscal policy and reelection in Brazilian municipalities. **Public Choice**, 137:301–314.

SANTOLIN, Roberto; JAYME JR., Frederico Gonzaga; REIS, Júlio César. **Lei de Responsabilidade Fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimento nos municípios mineiros**: um estudo com dados em painel dinâmico. *Est. Econ.*, São Paulo, v. 39, n. 4, P. 895-923, Outubro-Dezembro 2009.

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e governança na gestão pública**. Editora Atlas. 2009.