

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE ECONOMIA

LUCAS BELLINI MEIRELES

**ANÁLISE DE GASTOS DOS MUNICÍPIOS ANTE
A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

JUIZ DE FORA - MG
2021

LUCAS BELLINI MEIRELES

**ANÁLISE DE GASTOS DOS MUNICÍPIOS ANTE
A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Laura de Carvalho Schiavon

JUIZ DE FORA - MG
2021

Meireles, Lucas Bellini.

ANÁLISE DE GASTOS DOS MUNICÍPIOS ANTE A LEI
DE RESPONSABILIDADE FISCAL / Lucas Bellini Meireles.

-- 2021.

49 f.

Orientadora: Laura de Carvalho Schiavon

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de
Economia, 2021.

1. Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. Municípios. 3.
Limites de gastos. I. Schiavon, Laura de Carvalho, orient. II.
Título.

RESUMO

A autonomia na gestão de gastos municipais vem sendo crescente ao longo dos anos, até que culminou na Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A LRF trabalha em duas frentes principais: o controle de gastos com pessoal e o controle de endividamento, além de deveres complementares ligados à gestão e à transparência. Para os municípios brasileiros o limite de gastos com pessoal é de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL), sendo 6% para o Poder Legislativo e 54% para o Poder Executivo. Sendo a averiguação do cumprimento desses limites, o objetivo principal deste trabalho. O período analisado é entre 2013 e 2019, devido à mudanças na metodologia de divulgação das contas, com a criação do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SINCOFI). A amostra une os municípios com mais de 500.000 habitantes em média para o período em análise, já que maior população implica em maior demanda por serviço público. As análises permitiram concluir que dentro da amostra, 26,2% dos municípios não respeitam o limite para gastos com pessoal e 47,6% dos municípios não respeitam o limite para gasto com pessoal do Poder Executivo. Já o limite com gastos de pessoal do Poder Legislativo é respeitado por todos. A caracterização dos municípios, apesar da grande variabilidade encontrada nos municípios transgressores mostram que o PIB per capita médio nesses municípios foi de R\$ 30.769,37 (2013-2018), e a população média foi de 1.373.315 habitantes. Por fim, vale destacar que, proporcionalmente, a região Centro-oeste foi a que apresenta maior taxa de municípios que descumprem o limite global de gastos com pessoal (40%); já para o limite com o Poder Executivo, a região Sul tem 75% de seus municípios como transgressores.

Palavras-chaves: Lei de Responsabilidade Fiscal, Municípios, Limites.

ABSTRACT

Autonomy in municipal expenditure management has been growing over the years, until it culminated in Complementary Law No. 101 of May 4, 2000, the so-called Fiscal Responsibility Law (LRF). The LRF works on two main fronts: the control of personnel expenses and the control of indebtedness, in addition to complementary duties linked to management and transparency. For Brazilian municipalities, the personnel expenses limit is 60% of the Net Current Revenue (RCL), being 6% for the Legislative Power and 54% for the Executive Power. The verification of compliance with these limits is the main objective of this work. The period analyzed is between 2013 and 2019, due to changes in the methodology for disclosing accounts, with the creation of the Accounting and Tax Information System for the Brazilian Public Sector (SINCOFI). The sample gathers municipalities with more than 500,000 inhabitants on average for the period under analysis, since a larger population implies a greater demand for public service. The analyzes allowed us to conclude that within the sample, 26.2% of the municipalities do not respect the limit for spending on personnel and 47.6% of the municipalities do not respect the limit for spending on personnel of the Executive Branch. The limit on personnel expenses of the Legislative Power is respected by everyone. The characterization of the municipalities, despite the great variability found in the offending municipalities, show that the average per capita GDP in these municipalities was R\$ 30,769.37 (2013-2018), and the average population was 1,373,315 inhabitants. Finally, it is worth noting that, proportionally, the Midwest region was the one with the highest rate of municipalities that do not comply with the global limit on personnel expenses (40%); as for the limit with the Executive Power, the South region has 75% of its municipalities as transgressors.

Keywords: Fiscal Responsibility Law, Municipalities, Limits.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - População Média Residente Nos Municípios: 2013-2019.....	25
Tabela 2 - Número de Municípios da Amostra Por Região.....	25
Tabela 3 - Receita Corrente Líquida dos Municípios (Em milhões de Reais)	27
Tabela 4 - Despesa com Pessoal / RCL.....	32
Tabela 5 - Despesa com Pessoal - Poder Executivo / RCL.....	35
Tabela 6 - Despesa com Pessoal - Poder Legislativo / RCL.....	36
Tabela 7 - Número de Municípios Transgressores Por Região.....	40

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – RCL médio dos municípios (em bilhões de Reais)	28
Gráfico 2 – Desvio médio dos municípios transgressores em relação ao limite de 60%	33
Gráfico 3 – Desvio médio dos municípios transgressores em relação ao limite de gastos com pessoal do Poder Executivo.....	37
Gráfico 4 – Transgressores – PIB <i>per capita</i> médio (em Reais)	39
Gráfico 5 – Transgressores – População estimada média (2013-2019)	39
Gráfico 6 – Transgressores – Gastos com Pessoal do Poder Executivo	40
Gráfico 7 – Transgressores – Gastos com Pessoal Global	41

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AL – Alagoas
AM – Amazonas
BA – Bahia
CE – Ceará
DF – Distrito Federal
FINBRA – Finanças do Brasil
GO – Goiás
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MA – Maranhão
MG – Minas Gerais
MS – Mato Grosso do Sul
MT – Mato Grosso
PA – Pará
PB – Paraíba
PBF – Programa Bolsa Família
PE – Pernambuco
PI – Piauí
PIB – Produto Interno Bruto
PPA – Plano Plurianual
PR – Paraná
RCL – Receita Corrente Líquida
RJ – Rio de Janeiro
RN – Rio Grande do Norte
RO – Rondônia
RS – Rio Grande do Sul
SC – Santa Catarina
SE – Sergipe
SICONFI – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SP – São Paulo
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
TCU – Tribunal de Contas da União
UF – Unidade da Federação
UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	OBJETIVOS	12
2.1	OBJETIVO GERAL	12
2.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	12
3	JUSTIFICATIVA	13
4	REVISÃO DA LITERATURA	14
4.1	ASPECTOS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS	15
4.2	PANORAMA BRASILEIRO	17
4.3	LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	19
4.3.1	Planejamento	20
4.3.2	Transparência	20
4.3.3	Controle e responsabilização	21
4.4	LIMITES E SANÇÕES	21
5	METODOLOGIA E BASE DE DADOS	23
6	RESULTADOS E DISCUSSÃO	24
6.1	POPULAÇÃO	24
6.2	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA DOS MUNICÍPIOS	26
6.3	DESPESAS COM PESSOAL	29
6.4	CÁLCULOS ENTRE DESPESAS COM PESSOAL / RCL	30
6.5	CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS TRANGRESSORES	38
7	CONCLUSÃO	41
	REFERÊNCIAS	44
	APÊNDICES	47

1 INTRODUÇÃO

Por muito tempo os municípios brasileiros buscaram autonomia da gestão de seus gastos. Tal busca vem a partir de demandas e necessidades inatas de cada cidade. Essa emancipação veio de forma gradativa, passando por leis como o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual; até que por fim culminaram na Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (CASTRO; LIMA, 2020). A LRF trabalha em duas frentes principais: o controle de gastos com pessoal e o controle de endividamento. Os déficits podem ser explicados por aspectos políticos-institucionais, a saber: o modelo federativo brasileiro, o sistema eleitoral e as instituições orçamentárias. Cada um desses aspectos exerce interferências sobre os déficits, mesmo que de forma indireta. (GIUBERT, 2005). O modelo federativo, geralmente, acarreta em um sistema de transferências de renda entre os entes governamentais, a fim de fomentar as necessidades locais. (MUSGRAVE, 1959; OASTES, 1972). Segundo Nicolau (2004), o sistema eleitoral, que pode ser na sua forma majoritária ou por representação proporcional, leva a problemas ligados ao pluripartidarismo e às ideologias diferentes; o que por conseguinte traz grande variabilidade no modo como cada partido pensa ser melhor gastar os recursos públicos. Por fim, e de maneira mais direta, as instituições orçamentárias influenciam por si só nos déficits fiscais. Sejam elas no modelo de normas formais ou regras de procedimento, as instituições orçamentárias definem o modo como o orçamento deve ser elaborado e executado. É importante salientar que a LRF é uma instituição orçamentária. (ALESINA; PEROTTI, 1996).

Alguns enfoques são dados pela LRF, em âmbito geral, com relação a como devem agir os entes governamentais. Esses pontos são planejamento, transparência, controle e responsabilização. O planejamento é o princípio de todo o processo. Devido aos incentivos que gestores têm de ampliar ou restringir os orçamentos, os orçamentos equilibrados se aproximam melhor da realidade, cumprindo o papel de apoiar as tomadas de decisões. Quanto à transparência, ela ocorre em alguns momentos distintos na LRF, por meio de incentivo a comunicação entre governo e sociedade, ampla divulgação dos planos, contas, relatórios e afins, e obrigatoriedade da realização de audiências públicas. Por fim, controle e responsabilização são altamente fundamentais (SACRAMENTO; PINHO, 2007). A elaboração de relatórios prévios e o controle dos gastos públicos pelo Poder Legislativo, garantem a *accountability*, que de forma bastante simples pode ser compreendida como a responsabilização e a prestação de contas sobre ações tomadas (ARANTES et al., 2010)

Quanto aos limites em si, impostos pela LRF, cabe aqui destacar, como dito anteriormente, as duas principais vertentes: o controle de gastos com pessoal e do endividamento. Para os municípios brasileiros o limite de gastos com pessoal é de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL), sendo 6% para o Poder Legislativo e 54% para o Poder Executivo. Já o endividamento não pode ultrapassar a marca de 1,2 vezes o total da RCL, para municípios. (GIUBERT, 2005). Diante dessas limitações, mesmo com a necessidade de maior independência aos municípios, este trabalho visa observar se os municípios brasileiros têm contribuído com as finanças públicas, se mantendo abaixo do teto de gastos relativo à despesa com pessoal imposto pela LRF. A importância dessa análise vem da necessidade de se saber se a LRF vem tendo parte de seus propósitos cumprido, já que o senso comum trata a despesa com pessoal como o grande vilão das contas públicas. Nesse primeiro momento a análise é feita na esfera municipal pois é o ente em que, também para o senso comum, há maior desperdícios de recursos, com falta de fiscalização e politicagem local (que vão desde indicações à funcionários fantasmas). Ainda, é importante tomar conhecimento se nos municípios que descumprem os limites tem havido as punições cabíveis e se estão sendo adotadas as medidas necessárias para o controle e diminuição efetiva desses gastos.

A análise foi feita por meio de estatísticas extraídas de dados da Secretaria do Tesouro Nacional, utilizando a base de dados Finanças do Brasil (FINBRA). Em 2012 houve uma reformulação na divulgação dos dados, com a criação do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro o SINCOFI; sendo assim, o período escolhido para análise foi entre 2013 e 2019 (sendo 2019 o último ano de divulgação das contas até a data de realização dessa pesquisa). Quanto ao grupo de municípios para análise, foi elaborada uma amostra, tendo em vista que o Brasil possui 5.570 municípios. A amostra foi fundamentada na necessidade intrínseca de dispêndios públicos dos municípios. Então, baseados em outros estudos preliminares, como o de Giubert (2012), foram escolhidos todos os municípios com população média para o período, acima de 500.000 habitantes; pois maior população, implica diretamente em maior demanda por serviços públicos e conseqüentemente necessidade de maior número de colaboradores contratados pelo município para a sua administração e serviços, além de maior arrecadação municipal, seja ela por meio de tributação ou por transferência de rendas das esferas superiores.

2 OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GERAL

O presente trabalho tem como objetivo buscar na literatura relativa a finanças públicas, análises e discussões acerca da LRF. Ainda, analisar os gastos dos municípios brasileiros em modo geral, principalmente os referentes aos gastos com pessoal. Essa análise permitirá a verificar se os municípios têm cumprido com as imposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Ainda será possível caracterizar o município, vendo o perfil médio daqueles que não cumprem as regras da LRF. Também há o objetivo de se observar o tamanho do desvio dos limites impostos pela LRF e também a frequência com que os municípios tendem a descumprir tais regras. Um dos objetivos é mapear as regiões que apresentam maior porcentagem de municípios transgressores dentro da amostra e observar quais rubricas geram maiores dificuldades aos municípios, se são os gastos com o poder legislativo ou executivo.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Os objetivos específicos principais a serem destacados são:

- a) Buscar o entendimento quanto ao processo de autonomia dos municípios brasileiros e contextualizar os aspectos de influência orçamentária para o Brasil;
- b) Conhecer a Lei de Responsabilidade Fiscal, desde suas exigências às suas sanções;
- c) Realizar análise estatística dos gastos dos municípios brasileiros;
- d) Confrontar aquilo que foi gasto pelos municípios com os limites impostos pela LRF;
- e) Discutir os resultados obtidos, caracterizar o perfil dos municípios, mapear as regiões com maior porcentagem de municípios transgressores, mensurar o tamanho do desvio com relação às metas, verificar a frequência de ocorrência e possíveis motivações para o não cumprimento das regras exigidas pela LRF por parte de alguns municípios.

3 JUSTIFICATIVA

A Lei de Responsabilidade Fiscal veio trazendo maior autonomia para os municípios, mas ao mesmo tempo veio trazendo responsabilidades abrangentes. Para alguns, as exigências são muitas, porém não são impossíveis de serem realizadas.

A fim de contestar ou corroborar com a opinião geral, este trabalho busca comparar os gastos dos municípios com aquilo que é exigido na LRF, no âmbito das despesas com pessoal. Assim, será possível identificar, de forma indireta, tanto a qualidade da alocação dos recursos públicos quanto a qualidade no quesito aplicabilidade da LRF.

Com a finalização deste estudo, trabalhos futuros terão a possibilidade de avaliar se diante do descumprimento de imposições da LRF, governos e gestores têm realmente sofrido as penalidades cabíveis, descritas na própria LRF.

4 REVISÃO DA LITERATURA

Os municípios brasileiros sempre buscaram certa emancipação com relação às esferas estaduais e federal. Historicamente, essa condição demorou para ser construída, mas finalmente, no ano de 2000, acabou sendo concebida, mediante à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Mas é importante salientar que o embrião dessa autonomia passa pelo Governo Militar, que não descartou essa ideia, mesmo sendo intensamente centralizador. Em contrapartida os municípios deveriam seguir certas condições impostas por tal Lei, que impõe limites, metas, despesas de caráter obrigatório, dentre outros (CASTRO; LIMA, 2020).

Tal emancipação traz à tona déficits fiscais dos municípios. O estudo desses déficits pode ser iniciado apresentando o modelo de suavização de impostos (*tax smoothing*), introduzido por Barro (1979). Esse modelo é explicado pelo autor como sendo a forma que os governos encontram para suavizar as distorções ligadas as variações que ocorrem na tributação. Para explicar o modelo imaginemos um agente econômico padrão (trabalha, consome e poupa), o agente governamental benevolente e que a função utilidade do agente é maximizada pela atuação do governo. O governo tributa a renda do agente, a fim de financiar seus gastos; essa tributação distorce a oferta de trabalho por parte dos agentes. Sendo que a função de utilidade é côncava, a otimização do tributo é dada por uma constante. Por consequência, em momentos de maiores gastos, os governos acumulam déficits, já que não variação na alíquota de tributária. Por outro lado, em momentos de menores gastos, os governos acumulam superávits. Entretanto, como é observado na prática, momentos de menores gastos são incomuns.

No ramo da Economia Política, com o desenvolvimento das pesquisas e teorias iniciadas por Barro (1979), desenvolveram-se vários modelos que buscam explicar o déficit fiscal. O modelo baseado nos estudos de Barro é chamado *benchmark* normativo (ALESINA; PEROTTI, 1994). Outros modelos buscam explicar os déficits por meio do comportamento subjetivo dos gestores públicos, alguns por meio de ilusão fiscal dos eleitores e outros por meio da distribuição de riquezas. Algumas vertentes trazem que a explicação para esses déficits pode estar dentro dos aspectos político-institucionais, dos quais se pode destacar três: o modelo federativo brasileiro, o sistema eleitoral e as instituições orçamentárias. A LRF se enquadra dentro do aspecto das instituições orçamentárias. Já o modelo federativo e o sistema eleitoral não trazem em si a LRF, mas são importantes para explicar os déficits juntamente com a LRF. (GIUBERT, 2005). Neste estudo seguiremos a ramificação baseada nesses aspectos político-

institucionais, por apresentarem de forma intrínseca a existência de instituições orçamentárias que, como dito anteriormente, engloba a LRF, objeto deste trabalho.

4.1 ASPECTOS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS

No que diz respeito ao modelo federativo, as responsabilidades são divididas entre as esferas de governo. Existem certas obrigatoriedades que são de responsabilidade do Governo Federal, tais como defesa nacional, fornecimento de bens de interesse nacional e a estabilidade macroeconômica do país. Já os governos das esferas inferiores devem prover bens e serviços que são empregados dentro de suas localidades (MUSGRAVE, 1959; OASTES, 1972).

Uma das consequências da descentralização é a geração de *trade-off* entre eficiência e externalidades, ligado à distribuição de renda. Quando a distribuição é uniforme em toda a economia, a distribuição de recursos acaba sendo mais eficiente, pois dá o mesmo suporte financeiro à todas as unidades federativas (ou municípios), mesmo que eles apresentem custos de vida diferentes. No entanto, gera externalidades, tendo em vista que em alguns locais os níveis de distribuição de renda podem não ser suficientes. Quando a distribuição de renda é feita de forma descentralizada, pelos poderes locais, acaba sendo prejudicada. A distribuição descentralizada eleva o bem estar da população local, tendo em vista que o Governo local pode alocar os recursos de maneira mais eficiente para atender às necessidades locais. Esse aumento de bem estar, no entanto, leva a externalidades negativas, como o movimento de migração local, que acaba por atrair indivíduos de classes mais baixas e causa a emigração de indivíduos de classes mais altas que não estão dispostos a arcar com custos de programas de transferência de renda (GIUBERT, 2005). Por esse motivo, é comum que os programas de transferência de renda, a exemplo do Programa Bolsa Família (PBF), são regidos pela esfera federal do governo; a fim de mitigar a externalidade causada por essas diferenças regionais.

Baseado nesse exemplo da distribuição de renda, observa-se que algumas responsabilidades são mais eficientes quando dadas ao ente federal e outras são mais eficientes quando recaem sobre os governos locais. Assim, os governos federal e local passam a ter papéis diferentes ligados aos recursos. O Governo Federal tem à sua disposição o instrumento de transferência de recursos e os governos locais passam a ter a autonomia para decidir sobre como gastar tais recursos de acordo com as demandas locais; o que por consequência resulta no fato de o governo local ter autonomia diante de seu próprio plano orçamentário. Para tal, governos

locais passam a ter base própria de tributação e dívida. Como cabe ao Governo Federal a distribuição de recursos entre as localidades, existem discussões alegando que a tributação seja feita de forma centralizada; já que o Governo Federal não precisaria compensar com bens e serviços de forma direta. Essa forma de distribuição de recursos feita das esferas mais altas às mais baixas, acaba abrindo precedentes que viabilizam o aumento dos déficits (OASTES, 1999).

Existem alguns outros efeitos que são consequências dessa forma de repasse de verbas aos governos locais que devem ser considerados. Um primeiro efeito é o fato de que os contribuintes podem influenciar mais nas ações tomadas pelos governos locais; outro ponto é que como o repasse é feito mediante aos gastos públicos dos governos locais, estes têm incentivos a aumentar suas despesas a fim de demandarem maiores recursos das esferas superiores e não aumentarem sua tributação na mesma proporção. Esse efeito é descrito e discutido amplamente na literatura sob o termo de “*flypaper effect*” (DOLLERY; WORTHINGTON, 1999).

Quanto ao sistema eleitoral, este pode ser feito, comumente, de duas maneiras: o sistema majoritário e o de representação proporcional. O sistema majoritário pode ser de maioria simples – quando um candidato precisa ser apenas o mais votado – ou o de maioria absoluta – quando o candidato precisa atingir mais do que 50% dos votos, havendo ou não a necessidade de segundo turno eleitoral. O sistema de representação proporcional é aquele que visa dar voz a todos os grupos da sociedade, seja ele pelo sistema de voto único ou sistema de listas – aberta ou fechada (NICOLAU, 2004).

A importância de se abranger o sistema eleitoral neste trabalho vem das consequências subsequentes geradas por ele. A ocorrência da representação proporcional abre espaços para um governo pluripartidário, o que acaba gerando conflitos e coligações, que por sua vez influenciam no modo como os recursos públicos serão aplicados, como o plano orçamentário será feito, a depender de cada ideologia dos partidos e suas coligações. As negociações que ocorrem no meio político para a formação de coalizões envolvem a distribuição de cargos e outras vantagens. Essa prática é tratada na literatura como “*logrolling*” ou “*pork barrel*”. Alt e Lowry (1994) corroboram com a existência dessas práticas e mostram em seu artigo que partidos diferentes em esferas diferentes acabam gastando mais recursos públicos. Concluem ainda que a recíproca também é verdadeira. Ou seja, governos que possuem o mesmo partido nas diferentes esferas, tendem a gastar menos os recursos públicos.

Tratando-se agora das instituições orçamentárias, é bastante pertinente o estudo destas, ao se falar da LRF. Tais instituições se dividem nos modelos de normas formais e regras de procedimento. As normas são as delimitações propriamente ditas, valores, tetos de gastos e limites de déficits, priorizando sempre os orçamentos equilibrados. As regras de procedimento têm a finalidade de organizar como os orçamentos devem ser feitos, quem pode fazê-los, como implantá-los, prazos limites e alterações posteriores. (GIUBERT, 2012).

Independentemente do tipo de instituição orçamentária adotada por um país, este acaba tendo influências diretas sobre os resultados fiscais. Ao se utilizar das regras de procedimento, há certo ganho disciplinar quando comparado com o modelo de normas formais. Outro ponto importante é relativo ao tipo de instituição. Na literatura encontra-se os dois principais tipos e instituição: hierárquica e colegiada. A instituição hierárquica tem como figura central o ministro da fazenda/economia, que acaba limitando a força do Poder Legislativo em emendar propostas orçamentárias. Instituições colegiadas são as que o Poder Legislativo tem voz ativa, em conjunto com os ministérios. Comparando os dois modelos, instituições hierárquicas, geralmente apresentam resultados fiscais melhores do que os das instituições colegiadas (ALESINA; PEROTTI, 1996). Especificamente para o caso brasileiro, o estudo de Schneider (2005) demonstrou que alguns governos estaduais que não possuíam conflitos partidários internos, mantiveram instituições orçamentárias no modelo de normas formais. No entanto houve o uso político do orçamento e de forma não transparente.

4.2 PANORAMA BRASILEIRO

Após a exposição dos aspectos político-institucionais, se faz necessária uma breve contextualização das circunstâncias em que o Brasil se encontra em cada um desses aspectos.

No que diz respeito à divisão federalista, o Brasil é uma república federativa desde sua proclamação, em 1889. Isso significa que o poder e as responsabilidades são divididos entre o ente central e seus Estados-membros. Mesmo com a ocorrência do Regime Militar (1964-1985), durante o processo de redemocratização, o Brasil se firmou como República Federativa com a Constituição de 1988. A atual Constituição Brasileira trouxe ainda mais responsabilidades aos estados e, agora, passou a dar relevância aos municípios (BARBOSA, 2016).

O aumento de deveres dos estados e municípios, oriundo da divisão destas responsabilidades com o poder central, acabou, por consequência, aumentando a necessidade

de receitas próprias. No entanto isso não foi verificado na prática, o que gerou maior dependência das transferências de renda entre os poderes (CARVALHO; COSSIO, 2001). Tal fato é fortalecido pelo “*flypaper effect*”, já descrito anteriormente. Conforme Mora (2002) a dívida dos estados e municípios brasileiros vêm crescendo substancialmente desde essa divisão de responsabilidades.

Se tratando agora do sistema eleitoral, o Brasil dispõe do sistema misto. Ou seja, tem a coexistência dos sistemas majoritário e de representação proporcional. O sistema majoritário absoluto ou simples (no caso dos senadores e municípios com população menor que 200 mil pessoas) é utilizado para a eleição de presidente, senadores, governadores e prefeitos, conforme os artigos 46, caput, e 77, § 2º, ambos da Constituição Federal de 1988. Já o sistema de representação proporcional é utilizado em sua variante de lista aberta, para a eleição de deputados federais, estaduais e vereadores, conforme artigos 27, § 1º, 32, § 3º, e 45 da Constituição Federal de 1988.

Ambos os sistemas utilizados no Brasil tendem a tornar o meio político multipartidário. E como visto anteriormente, essa condição favorecem o surgimento de conflitos e alianças, além das trocas de benefícios causadas pelos efeitos “*logrolling*” ou “*pork barrel*”, que acabam interferindo na alocação dos recursos públicos, tornando-a não tão eficiente como deveria (DUVERGER, 1987).

Por fim, as instituições orçamentárias brasileiras têm base na Constituição de 1988, por meio do seu artigo 165, em que define um grupo de regulamentação para processos de orçamentos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (CAVALCANTE, 2007). Cada uma dessas leis é detalhada na própria Constituição Federal:

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá

sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público. (BRASIL, 1988, art. 165).

Mesmo com tais leis, fez-se necessária a criação de uma lei complementar que reestabelecesse os limites de endividamento e gastos com pessoal, após as divisões de responsabilidades apresentadas pela Constituição Federal de 1988. Essa é a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, que objetiva melhorar a qualidade das alocações de recursos (MACEDO; CORBARI, 2009). Por se tratar do objeto primário deste estudo, será dado maior destaque à LRF.

4.3 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Antes mesmo de se falar da Lei propriamente dita, é importante saber o que se entende por Responsabilidade Fiscal. Oliveira, Peter e Meneses (2010) trazem o conceito de que a Responsabilidade Fiscal é o modo como os governantes atuam; levando em conta suas condutas que devem se basear nos princípios da administração pública, legalidade, impessoalidade e eficiência. Com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, se apresentando como um código de conduta pública, os governantes passaram a ter que seguir requisitos e metas a fim de realizarem uma gestão mais eficiente e transparente (MELO; PEREIRA; FIQUEIREDO, 2009).

A LRF possui várias facetas por se tratar de um Lei bastante abrangente e em vários pontos, complexa. Sacramento e Pinho (2007) então, trazem que a LRF está fundamentada em

quatro pilares principais, que devem ser compreendidos e respeitados pelos gestores públicos. A saber: planejamento, transparência, controle e responsabilização. Com essa divisão, fica nítida a abrangência da LRF, que vem complementando e, ao mesmo tempo, unindo a PPA, a LDO e a LOA, no sentido em que a LRF acaba por se enraizar nessas leis que são sua antecessora.

4.3.1 Planejamento

O planejamento, como em qualquer projeto, é fundamental para que a execução deste seja a mais eficiente possível. No caso da LRF o planejamento diz respeito ao planejamento orçamentário. O orçamento público é resultante de decisões coletivas, em que alguns gestores têm incentivos para ampliar os orçamentos e levar a um conseqüente aumento do déficit público; enquanto outros gestores têm incentivos para retrair os orçamentos e levar a restrições de gastos. (CRUZ; AFONSO, 2018). A forma como o orçamento será planejado cabe então ao senso crítico dos gestores que estarão à frente do governo no período de planejamento futuro.

Diante dessas duas possibilidades, abre-se uma terceira, a dos orçamentos equilibrados, que não tendem para nenhum dos lados (ampliação ou restrição). Orçamentos equilibrados são aqueles mais próximos da realidade. Logo, esses orçamentos são os que cumprem com o seu verdadeiro papel de colaborar com as tomadas de decisões. Tendo em vista que os governantes tendem a manipular o orçamento em períodos de maior pressão fiscal, aumentando a tributação. Eis aí a importância de um planejamento baseado em um orçamento equilibrado (MAHER; DELLER, 2011).

4.3.2 Transparência

No Brasil, o que se entendia por transparência antes da LRF era a simples elaboração de alguns relatórios, apenas com as informações básicas para divulgação. Já na LRF o termo transparência é muito mais amplo, e traz em si a divergência entre aquilo que é necessário ser feito e aquilo que vinha sendo feito (VIGNOLI, 2002).

Segundo Sacramento e Pinto (2007), a ideia de transparência ocorre em três momentos distintos na LRF. O primeiro é quando a LRF busca incentivar a comunicação entre governo e sociedade. Nesse processo, naturalmente o planejamento se torna mais transparente e participativo. É comum encontrarmos na literatura o termo “orçamento participativo” se referindo a esse debate com a sociedade. O segundo momento é relativo à ampla divulgação

dos planos, contas, relatórios etc. Esses devem ser divulgados de todas as formas possíveis, inclusive via internet; valendo lembrar que há ainda a descrição detalhada sobre os prazos dessas divulgações na LRF. Por fim, o terceiro momento é relativo à obrigatoriedade da realização de audiências pública quadrimestrais, que têm por finalidade demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais, para que a sociedade possa não apenas visualizar os resultados como ocorre no segundo momento, mas também continuar participando de possíveis mudanças no curso orçamentário já implementado.

4.3.3 Controle e responsabilização

Primeiramente se faz necessário entender o conceito de *accountability*, termo que permeia a literatura ligada à administração pública. Segundo Pinho e Sacramento (2009), a palavra ainda sem tradução direta para o português se refere à responsabilização e a prestação de contas de ações tomadas. A importância de se entender o *accountability*, é que o controle busca a prestação de contas e a responsabilização de quaisquer tipos de desvios de conduta (ARANTES et al., 2010). Além do fato de que apenas o voto não é garantia para que sobre a conduta dos governantes eleitos (O'DONNELL, 1998).

O controle e fiscalização deve ser exercido pelo Poder Legislativo, segundo a Constituição Federal de 1988. O principal órgão responsável por fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial das entidades públicas, o Tribunal de Contas da União (TCU) informa que os tribunais das esferas inferiores têm de elaborar pareceres prévios, que visem facilitar os controles pelo Poder Legislativo. Os pareceres dados pelo Poder Legislativo devem ser favoráveis, parciais ou contrários, sendo que esse último acarreta na busca pelos responsáveis e em punições descritas na própria LRF (CRUZ; AFONSO, 2018).

4.4 LIMITES E SANÇÕES

Mesmo diante de toda a abrangência da LRF, dois pontos de limites são de destaque: o limite de gastos com pessoal e o de endividamento. Com relação ao gasto com pessoal, é necessário primeiramente entender o conceito de Receita Corrente Líquida (RCL). Conforme o *site dados.gov.br*, do Governo Federal, “*Receita Corrente Líquida é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos, principalmente, os valores transferidos, por determinação constitucional ou legal, aos Estados e Municípios, no*

caso da União, e aos Municípios, no caso dos Estados, consideradas ainda as demais deduções previstas na Lei”. Quanto ao limite de gastos com pessoal, a LRF determina que o limite para a União é de 50% da RCL, para os estados é de 60% da RCL e para os municípios também é de 60% da RCL, sendo, neste caso, 6% para o Poder Legislativo e 54% para o Poder Executivo. Já o endividamento consolidado tem o limite de 2 vezes a RCL para os estados e Distrito Federal; e no caso dos municípios não pode ultrapassar a marca de 1,2 vezes o total da RCL. Os limites acima também são os mesmos para operações de crédito. Diante desses limites, baseados na RCL, é passível de se imaginar que bastaria recorrer à empréstimos para aumentar a RCL, o que por consequência aumentaria instantaneamente os valores absolutos dos limites. No entanto cabe considerar a chamada Regra de Ouro, também imposta pela LRF, que proíbe a aquisição de empréstimos para cobrir despesas correntes (GIUBERTI, 2005).

Conforme traz Pires, em seu artigo, a Regra de Ouro é definida majoritariamente no artigo 167 da Constituição Federal, nos dizeres: *“Art. 167. São vedados: III – a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;”*

Quanto às punições em caso de descumprimentos de regras impostas pela LRF, o ente poderá sofrer corte de transferências de rendas e suspensão do direito à crédito, e seu gestor pode sofrer penalizações que vão de multas à prisão, dependendo das regras que forem descumpridas. Ao cumprir a LRF, espera-se que os entes governamentais tenham ajustes fiscais e, por conseguinte, aumente a disponibilidade de recursos para alocação em melhorias socioeconômicas. No entanto a efetivação das expectativas está diretamente ligada ao poder do Estado em punir os infratores e não permitir desvios. Isso inclui desde fiscalização e controle mais rígidos à execução de medidas e penas cabíveis. A importância de instituições fortes é evidenciada por Drazan (2002), que mostra que o *Gramm-Rudman- Hollings Deficit Act*, programa norte americano para limitar o déficit público, não atingiu os resultados esperados, pois sempre haviam ajustes aumentando os limites, sempre que estes estavam próximos (GIUBERTI, 2005).

5 METODOLOGIA E BASE DE DADOS

Para as análises, a base de dados utilizada será a Finanças do Brasil (FINBRA), disponibilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). A FINBRA traz dados de estados e municípios brasileiros. Os dados são declarados pelos próprios municípios, que posteriormente são agregados para cada estado, formando assim os dados por estados. Desta base foram extraídos os dados referentes aos municípios no período de 2013-2019. O período escolhido é o mais recente, tendo em vista a mudança na declaração dos dados por parte dos municípios, ocorrida no ano de 2013; quando foi criado o SICONFI – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro, que passou a fazer a agregação dos dados. Como o Brasil possui 5.570 municípios, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a análise foi feita por amostragem. Tal amostra foi elaborada, dando ênfase na população estimada média do município no período em análise; tendo em vista que o maior número de habitantes implica em maior demanda por serviços públicos e consequentes transferências de renda. Portanto foram considerados todos os municípios brasileiros que apresentam população média para o período acima de 500.000 habitantes. Os dados relativos à população foram extraídos das Projeções da População do Brasil e Unidades da Federação por sexo e idade: 2010-2060, disponibilizadas pelo IBGE.

A análise proposta para este trabalho é do tipo quantitativa e permeia uma análise mais descritiva. A extração dos dados permite analisar o percentual dos municípios que não cumprem a LRF. A partir dessa análise, foi feita a mensuração do tamanho dos desvios; ver se os municípios, por exemplo, têm a razão de despesa com pessoal/RCL pouco maior que o limite total de 60% ou muito maior. Essa análise também permitiu a verificar se esse descumprimento é ocasional ou recorrente nesses municípios; isso em busca de possíveis melhoras ou pioras nas gestões municipais, a fim de se observar o chamado *accountability*. Diante desse percentual será possível também uma breve caracterização do perfil dos municípios transgressores. Outra avaliação a ser feita é mapear as regiões que apresentam maiores percentuais de municípios que descumprem as exigências da LRF, visando observar se aspectos naturais, regionais ou culturais têm influência sobre as violações. O mapeamento será feito agrupando os municípios em suas respectivas macrorregiões brasileiras e averiguar a porcentagem de municípios infratores dentro de próprio grupo regional. Dessa forma será possível classificar as regiões com maior proporção de municípios descumpridores da LRF.

Com relação aos dados extraídos da FINBRA, ainda será possível analisar quais as rubricas apresentam maiores percentuais de descumprimento. Ou seja, quais são aquelas que geram maiores dificuldades para os municípios: as ligadas às despesas com pessoal do Poder Legislativo ou as ligadas às despesas com pessoal do Poder Executivo. Para isso a extração dos dados da despesa com pessoal foi segregada nessas duas partições.

6 RESULTADOS E DISCUSSÃO

6.1 POPULAÇÃO

Conforme dito anteriormente, o grupo de municípios escolhidos foram aqueles que apresentaram população média para o período analisado (2013-2019) acima de 500.000 habitantes. Devido ao fato de que maior população indica maior obtenção de renda (considerando todas as fontes) e a consequente necessidade de dispêndios por parte do ente público para gerir o município e prover bem-estar social para seus habitantes. A base de dados utilizada foi a “Projeções da População do Brasil e Unidades da Federação por sexo e idade: 2010-2060”, especificamente a “Tabela 6579 - População residente estimada”, disponibilizadas pelo IBGE. Sendo assim, foi realizado o cálculo de média aritmética dos 5.570 municípios brasileiros e os municípios apresentados na Tabela 1 foram os que atenderam ao requisito.

Tabela 1 - População Média Residente Nos Municípios: 2013-2019

MUNICÍPIOS	MÉDIA	MUNICÍPIOS	MÉDIA
São Paulo - SP	12.037.082	São Bernardo do Campo - SP	822.309
Rio de Janeiro - RJ	6.541.024	Nova Iguaçu - RJ	807.796
Brasília - DF	2.937.656	João Pessoa - PB	794.920
Salvador - BA	2.904.207	Santo André - SP	712.232
Fortaleza - CE	2.609.240	São José dos Campos - SP	696.855
Belo Horizonte - MG	2.503.389	Osasco - SP	695.615
Manaus - AM	2.087.579	Jaboatão dos Guararapes - PE	689.954
Curitiba - PR	1.892.195	Ribeirão Preto - SP	675.496
Recife - PE	1.624.004	Uberlândia - MG	669.222
Porto Alegre - RS	1.478.000	Sorocaba - SP	653.465
Belém - PA	1.453.589	Contagem - MG	652.215
Goiânia - GO	1.451.885	Aracaju - SE	638.381
Guarulhos - SP	1.338.215	Feira de Santana - BA	615.795
Campinas - SP	1.173.935	Cuiabá - MT	588.712
São Luís - MA	1.080.481	Joinville - SC	569.152
São Gonçalo - RJ	1.050.272	Juiz de Fora - MG	558.361
Maceió - AL	1.013.999	Londrina - PR	553.475
Duque de Caxias - RJ	892.421	Aparecida de Goiânia - GO	536.030
Natal - RN	872.933	Ananindeua - PA	511.744
Campo Grande - MS	864.140	Porto Velho - RO	508.783
Teresina - PI	849.319	Niterói - RJ	501.235

Fonte: Tabela elaborada pelo autor.

Com o grupo de amostra já definido é possível observar a concentração de municípios pelas regiões brasileiras, conforme a Tabela 2. É observável que o esperado é confirmado: a região Sudeste concentra o maior número de municípios com população média acima de 500.000 habitantes. A região nordeste é a segunda maior concentração destes municípios. Isso é devido, possivelmente, a questões migratórias, causadas por questões geográficas, climáticas e de renda; já que é sabido que as cidades do interior das Unidades Federativas (UFs) do Nordeste costumam possuir baixa renda per-capita. O que cauda movimentos migratórios em direção aos grandes centros da região, levando ao aumento populacional destes municípios.

Tabela 2 - Número de Municípios da Amostra Por Região

NORTE	NORDESTE	CENTRO-OESTE	SUDESTE	SUL
4	11	5	18	4

Fonte: Tabela elaborada pelo autor.

6.2 RECEITA CORRENTE LÍQUIDA DOS MUNICÍPIOS

Para a continuação da análise foi feita a extração dos dados referentes à Receita Corrente Líquida (RCL) dos municípios. Tendo em vista que essa acaba sendo um denominador comum de todos os cálculos ligados aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Segundo Júnior (2001), a RCL, no nível municipal, é calculada da seguinte forma:

Receita Corrente arrecadada pela Prefeitura

(+) Receita Corrente Própria de autarquias, fundações e empresas dependentes

(-) Receita de anulação de Restos a Pagar

(-) Contribuição dos servidores municipais ao regime próprio de previdência

(-) Receita de compensação entre os regimes de previdência (L. 9796/99)

(-) Recebimentos do FUNDEF ou, conforme o caso, 15% do ICMS, FPM e IPI/Exportação

(=) Receita Corrente Líquida do Município.

Para tal, foram utilizados dados do sistema SICONFI – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro, referentes aos municípios no período de 2013-2019. Especificamente, foi utilizada a tabela “Receitas Orçamentárias – Anexo (I-C)”. E, seguindo a forma de cálculo apresentada, foram extraídas as RCL’s dos municípios que compõe o grupo de análise, apresentadas na Tabela 3.

Tabela 3 - Receita Corrente Líquida dos Municípios (Em milhões de Reais)

MUNICÍPIOS	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
São Paulo - SP	36.792,85	39.689,20	45.797,54	45.024,64	49.629,19	51.536,90	56.810,24
Rio de Janeiro - RJ	18.679,12	19.314,30	21.021,95	21.710,07	20.523,31	22.139,02	23.556,35
Brasília - DF	-	-	-	-	-	-	-
Salvador - BA	4.329,36	4.964,17	5.279,08	5.624,95	5.736,35	6.019,60	6.468,09
Fortaleza - CE	4.176,39	4.891,91	5.582,25	5.739,57	6.007,33	6.498,08	7.353,33
Belo Horizonte - MG	6.961,89	7.768,57	8.192,96	9.148,53	9.006,23	9.509,65	10.619,68
Manaus - AM	3.496,77	3.913,43	3.905,29	4.083,81	4.416,74	4.905,48	5.299,88
Curitiba - PR	5.679,95	6.169,20	6.575,05	7.157,13	7.308,57	7.708,48	8.449,70
Recife - PE	3.443,43	3.976,75	3.977,88	4.134,11	4.404,84	4.574,10	4.919,32
Porto Alegre - RS	4.296,49	4.890,35	5.184,12	5.502,89	5.615,27	5.959,87	6.310,65
Belém - PA	2.116,83	2.489,56	2.655,79	2.615,91	2.675,92	2.755,72	3.094,14
Goiânia - GO	3.022,01	3.332,96	3.535,98	4.124,06	4.160,96	4.399,63	4.856,53
Guarulhos - SP	3.407,41	3.479,64	3.752,89	3.866,55	4.105,87	4.397,70	4.445,22
Campinas - SP	3.404,22	3.759,43	4.002,14	4.122,26	4.101,13	4.690,74	5.522,36
São Luís - MA	2.108,58	2.249,81	2.395,70	2.639,07	2.644,84	2.866,24	3.241,91
São Gonçalo - RJ	945,74	-	-	-	1.014,99	1.154,78	1.285,80
Maceió - AL	1.531,45	1.750,80	1.812,72	1.988,83	2.088,35	2.051,50	2.416,71
Duque de Caxias - RJ	1.797,07	-	2.054,93	2.027,18	2.093,91	2.473,98	2.624,11
Natal - RN	1.561,08	1.767,09	1.780,82	1.901,10	1.973,12	2.166,47	2.294,40
Campo Grande - MS	2.280,30	2.504,05	2.476,84	2.759,75	3.027,15	3.199,65	3.420,34
Teresina - PI	1.801,50	1.974,19	2.176,28	2.441,75	2.505,84	2.721,72	2.947,65
São Bernardo do Campo - SP	3.057,63	3.187,51	3.290,88	3.407,12	3.416,77	3.614,80	3.945,96
Nova Iguaçu - RJ	961,86	1.084,10	1.139,58	-	1.251,09	1.353,26	1.625,94
João Pessoa - PB	1.583,24	1.819,82	1.804,04	1.956,33	-	2.080,60	2.285,96
Santo André - SP	1.787,90	1.950,00	1.983,84	2.194,17	2.279,52	2.413,62	2.679,88
São José dos Campos - SP	1.911,24	2.305,36	2.391,01	2.583,03	2.607,33	2.520,93	2.765,49
Osasco - SP	1.679,74	1.785,44	-	1.981,93	2.089,75	2.233,93	2.664,27
Jaboatão dos Guararapes - PE	876,95	989,09	1.034,33	1.145,84	1.208,12	1.236,32	1.408,15
Ribeirão Preto - SP	1.753,36	1.906,90	2.036,94	2.193,83	2.439,79	2.475,08	2.613,10
Uberlândia - MG	1.438,00	1.586,78	1.700,65	1.831,94	1.964,53	2.080,79	2.334,96
Sorocaba - SP	1.763,92	2.168,01	2.277,54	2.416,30	2.556,98	2.651,43	2.789,79
Contagem - MG	1.219,04	1.315,44	1.386,57	1.469,96	1.534,07	1.657,63	1.874,67
Aracaju - SE	1.275,73	1.450,00	1.543,70	1.599,48	1.628,42	1.747,96	1.928,81
Feira de Santana - BA	729,31	825,39	932,10	993,09	1.039,92	1.386,07	1.211,18
Cuiabá - MT	1.329,50	1.495,92	1.685,88	1.911,70	1.930,65	2.084,76	2.304,50
Joinville - SC	1.337,43	1.608,16	1.640,34	1.917,12	1.980,74	2.198,84	2.566,55
Juiz de Fora - MG	1.052,28	1.174,39	1.291,04	1.388,07	1.402,82	1.468,90	1.581,34
Londrina - PR	1.091,84	1.268,18	1.441,87	1.585,81	1.679,99	1.684,28	2.004,51
Aparecida de Goiânia - GO	653,55	720,91	814,52	935,36	983,67	1.073,21	1.217,49
Ananindeua - PA	473,69	520,72	580,23	615,30	620,00	659,90	718,16
Porto Velho - RO	961,90	1.029,99	1.117,43	1.229,41	1.268,34	1.375,83	1.481,87
Niterói - RJ	1.556,81	1.764,67	1.857,56	1.974,99	2.440,02	3.273,76	3.548,32

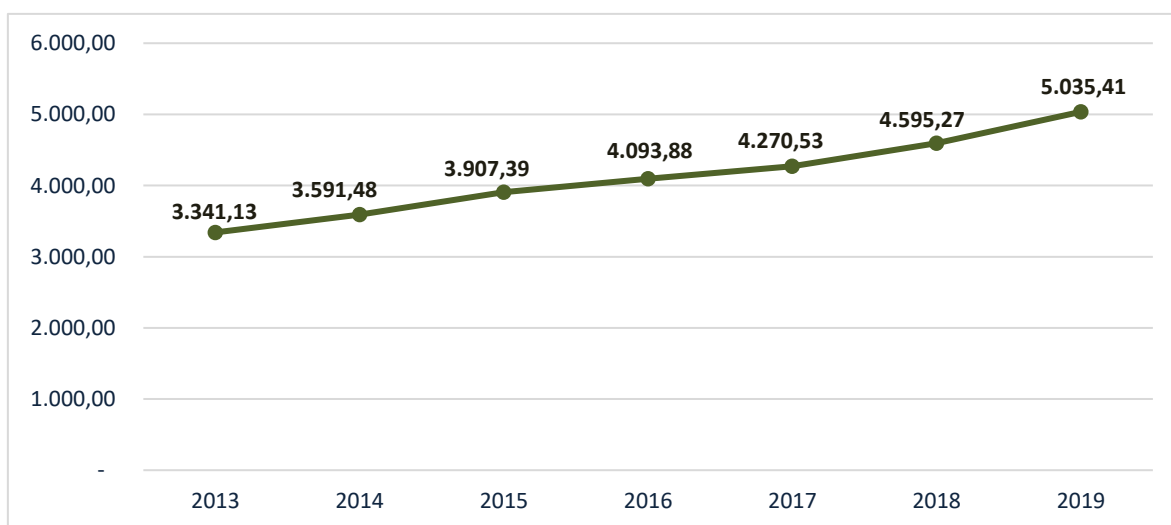
Fonte: Tabela elaborada pelo autor.

No primeiro momento é visível a falta de dados para o município de Brasília – DF. Foram feitas várias consultas em busca da motivação da ausência da Capital Brasileira, mas não foi encontrada nenhuma justificativa para a inexistência dos dados. No entanto no documento de orientação para o preenchimento das declarações, denominado “*REGRAS GERAIS E INSTRUÇÕES DE PREENCHIMENTO DAS DECLARAÇÕES DO SICONFI - Regras Gerais e Instruções de Preenchimento da Declaração de Contas Anuais – DCA-2020*” em sua página 05, a seção “Alcance” dita sobre a obrigatoriedade de todos os municípios declararem suas contas, reforçando o que já era definido pela Lei Complementar nº 101 de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal: “*Esta Instrução se aplica a todos os entes da Federação que devem enviar suas contas anuais, de acordo com o artigo 51 da Lei Complementar nº 101 de 2000. A DCA abrangerá os dados de todos os Poderes e órgãos da administração direta e das entidades da administração indireta dependentes de cada ente federativo.*”

Observa-se ainda que faltam algumas declarações em determinados anos por parte de alguns municípios. Assim como ocorre com o município de Brasília, essas ausências não foram justificadas; se foram, tais justificativas não se tornaram de conhecimento público.

Especificamente sobre a RCL, é observável que em todos os municípios houve aumento substancial quanto à receita; de modo que, durante o período analisado, houve um aumento médio de 50,7% da RCL dos municípios. O gráfico 1 mostra o crescimento do RCL médio destes municípios ao longo do período analisado.

Gráfico 1 – RCL médio dos municípios (em bilhões de Reais)



Fonte: Elaborado pelo autor por meio do *software Microsoft Excel*.

Outro fato importante de se observar é que maior número de habitantes não necessariamente implica em maior receita dos municípios. A exemplo disto podemos verificar os municípios de Jaboatão dos Guararapes – PE, Feira de Santana – BA, Aparecida de Goiânia – GO, Ananindeua – PA, que possuem RCL's menores que municípios com população média menor, como é o caso de Niterói – RJ. Pode-se observar que o mesmo é válido ainda para grandes polos e capitais, como é o caso das capitais Salvador – BA e Fortaleza – CE que em todos os anos do período em análise tiveram RCL's menores que a da capital de Minas Gerais, Belo Horizonte.

6.3 DESPESAS COM PESSOAL

Diante dos objetivos deste trabalho, a extração das despesas com pessoal tem grande importância, tendo em vista que esta será o numerador das razões a serem calculadas. Retomando os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, é imposto que os municípios não ultrapassem o valor de 60% da RCL com Despesas com pessoal. Sendo que este valor é a soma dos limites de 6% com pessoal do Poder Legislativo e 54% com pessoal do Poder Executivo. Portanto neste trabalho são apresentadas as três tabelas com os dados de despesa com pessoal, todas na seção de Apêndices; sendo que a Tabela A-3 mostra as despesas com pessoal de forma agregada, somando os poderes legislativo e executivo. Já a Tabela A-2 mostra apenas as despesas com pessoal do Poder Executivo e a Tabela A-1 com o Poder Legislativo.

A base de dados utilizada, também foi a FINBRA, através SICONFI – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro, referentes aos municípios no período de 2013-2019. No caso das despesas, diferentemente da extração da RCL, foram utilizadas duas tabelas. A tabela “Despesas por Funções – Anexo (I-E)” foi utilizada com o propósito de se extrair as despesas com pessoal de forma segregada – poderes Legislativo e Executivo – e posteriormente agregar esses valores para se verificar as condições impostas pela LRF. Já a tabela “Despesas Orçamentárias – Anexo (I-D)” foi usada para a obtenção da despesa global com Pessoal. Seus resultados foram confrontados com a agregação dos resultados obtidos na tabela anterior, a fim de verificar a confiabilidade dos dados. Foram encontradas algumas divergências ínfimas nos valores finais, que não comprometem em nada os resultados deste estudo por se tratarem de valores muito baixos.

Ainda em referência aos dados extraídos é importante salientar quais dados foram utilizados para compor as despesas. As despesas são divididas em três grandes grupos Despesas Empenhadas, Despesas Liquidadas e Despesas Pagas. De acordo com o Portal Transparência do Governo Federal (<http://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/execucao-despesa-publica>), segue a definição dos três tipos de despesas: *“O empenho é a etapa em que o governo reserva o dinheiro que será pago quando o bem for entregue ou o serviço concluído. Isso ajuda o governo a organizar os gastos pelas diferentes áreas do governo, evitando que se gaste mais do que foi planejado. Já a liquidação é quando se verifica que o governo recebeu aquilo que comprou. Ou seja, quando se confere que o bem foi entregue corretamente ou que a etapa da obra foi concluída como acordado. Por fim, se estiver tudo certo com as fases anteriores, o governo pode fazer o pagamento, repassando o valor ao vendedor ou prestador de serviço contratado.”* Diante disto, as contas utilizadas para os cálculos foram as de natureza Liquidadas; pois as despesas Empenhadas podem ser canceladas a qualquer momento, com rescisão de contratos, por exemplo. Já as despesas Pagas podem ser a efetivação do pagamento de uma despesa Liquidada no período anterior; por exemplo a entrega, em dezembro, de uma obra contratada anteriormente, e o seu pagamento em janeiro do ano subsequente (liquidada no ano A e paga no ano B).

6.4 CÁLCULOS ENTRE DESPESAS COM PESSOAL / RCL

Com a obtenção dos dados relativos às despesas com pessoal e da Receita Corrente Líquida, se tornam possíveis os cálculos e análises das razões entre estas contas dos municípios do grupo selecionado para o período 2013-2019. Lembrando que a Lei de Responsabilidade Fiscal impõe limites diferentes para municípios, unidades da federação e Governo Federal. Especificamente para os municípios os limites são: 6% para despesas com pessoal do Poder Executivo, 54% para despesas com pessoal do Poder e, agregando os valores, 60% da RCL para despesa com pessoal geral.

Os cálculos são feitos a partir da razão entre Despesa/RCL, obtidos da maneira descrita anteriormente. Sendo assim, serão analisados os três limites calculados para cada ano do período. Como foi visto, o município de Brasília não possui dados a serem extraídos, portanto não foi possível verificar se o município cumpre ou não essa demanda da LRF. Como pode ser visto na seção de apêndices, nas tabelas A-1, A-2 e A-3, alguns municípios não declararam suas despesas com pessoal em alguns anos, o que tornou a análise pontual destes municípios inviável. Assim como o ocorrido com Brasília, não foi encontrada nenhuma justificativa para a

não declaração dessas contar por parte destes municípios. Com uma pesquisa sucinta também foi possível averiguar que nenhum dos municípios (ou gestores) que não cumpriram o dever, imposto pela LRF, de declarar suas contas, sofreu algum tipo de punição. Para verificar se não há nenhum processo em trânsito quanto à essas faltas, se faz necessário uma pesquisa mais profunda, de cunho jurídico; o que não é a intenção deste trabalho.

A Tabela 4 traz os resultados obtidos para o limite imposto para o gasto total com pessoal, independentemente de a qual poder pertence.

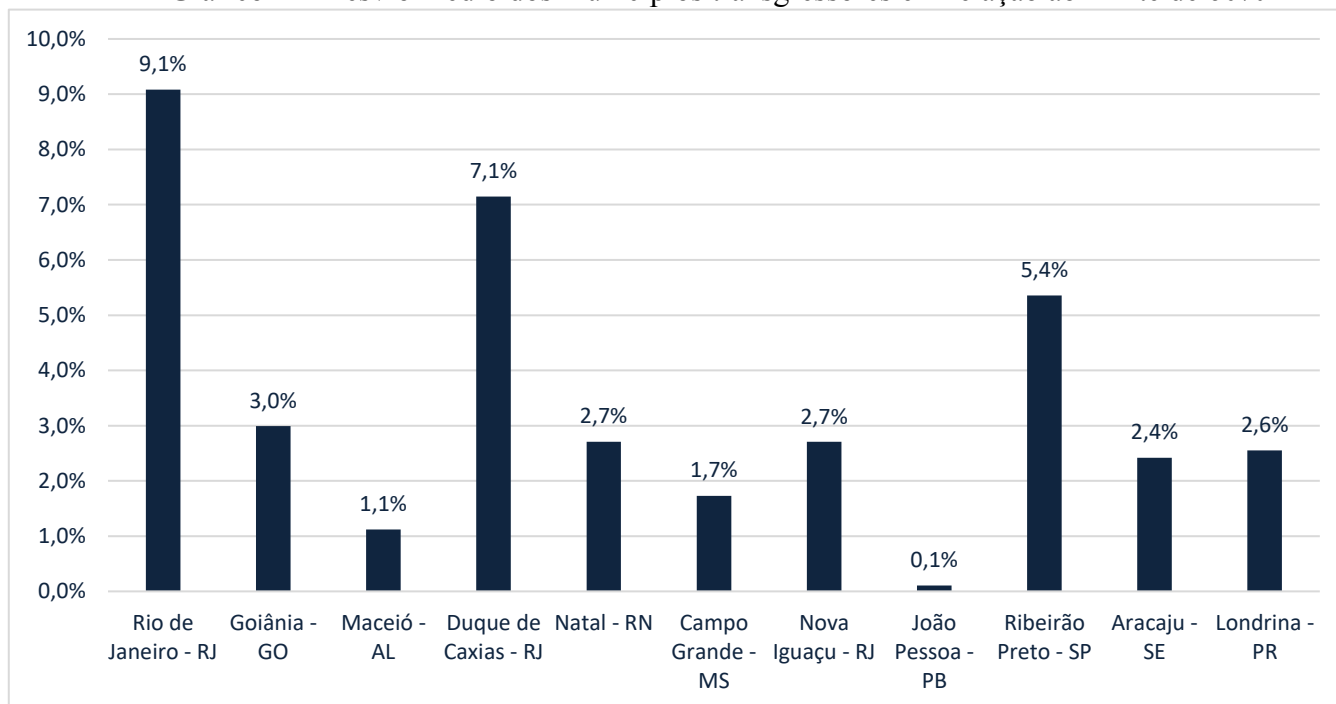
Tabela 4 - Despesa com Pessoal / RCL

MUNICÍPIOS	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
São Paulo - SP	27,3%	40,6%	40,2%	45,0%	43,2%	44,3%	43,4%
Rio de Janeiro - RJ	55,3%	61,1%	61,6%	67,8%	75,5%	72,7%	75,8%
Brasília - DF	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Salvador - BA	46,6%	42,4%	46,6%	46,6%	46,9%	47,0%	45,6%
Fortaleza - CE	57,7%	54,4%	52,9%	55,7%	58,3%	56,6%	53,6%
Belo Horizonte - MG	46,3%	46,8%	47,2%	43,5%	48,3%	47,9%	45,5%
Manaus - AM	40,9%	45,9%	48,3%	49,6%	49,0%	48,1%	47,5%
Curitiba - PR	46,9%	49,0%	51,9%	53,9%	52,0%	50,3%	48,1%
Recife - PE	48,2%	47,2%	53,9%	53,8%	54,3%	56,1%	54,6%
Porto Alegre - RS	57,6%	54,2%	54,9%	56,8%	59,6%	56,3%	53,5%
Belém - PA	52,5%	49,9%	51,9%	54,6%	51,4%	52,1%	52,2%
Goiânia - GO	65,0%	58,5%	61,0%	52,5%	57,4%	55,5%	58,5%
Guarulhos - SP	42,8%	44,7%	45,6%	44,6%	47,5%	47,5%	48,4%
Campinas - SP	53,3%	51,1%	52,8%	55,4%	57,2%	51,0%	47,0%
São Luís - MA	46,1%	45,9%	48,0%	56,6%	56,4%	53,1%	48,8%
São Gonçalo - RJ	48,5%	0,0%	0,0%	0,0%	58,8%	58,1%	59,0%
Maceió - AL	56,0%	59,6%	59,9%	58,8%	59,2%	61,1%	54,6%
Duque de Caxias - RJ	63,8%	0,0%	63,8%	70,2%	70,8%	58,8%	57,2%
Natal - RN	0,0%	53,3%	62,7%	48,9%	54,5%	52,5%	55,3%
Campo Grande - MS	50,4%	53,1%	60,8%	62,2%	55,7%	60,6%	63,2%
Teresina - PI	53,1%	53,0%	53,4%	54,1%	55,5%	56,3%	54,8%
São Bernardo do Campo - SP	35,8%	38,1%	38,8%	42,9%	43,0%	43,2%	42,1%
Nova Iguaçu - RJ	57,1%	59,3%	55,1%	0,0%	62,7%	55,3%	48,7%
João Pessoa - PB	58,9%	56,1%	60,1%	54,6%	0,0%	58,0%	56,1%
Santo André - SP	43,1%	44,6%	47,5%	45,9%	43,2%	47,2%	42,4%
São José dos Campos - SP	44,9%	41,2%	44,3%	46,4%	47,3%	52,4%	50,7%
Osasco - SP	47,5%	53,2%	0,0%	51,5%	50,2%	47,4%	42,6%
Jaboatão dos Guararapes - PE	50,9%	52,7%	55,3%	54,2%	53,3%	56,2%	51,0%
Ribeirão Preto - SP	66,2%	63,7%	63,5%	67,8%	62,5%	67,8%	65,9%
Uberlândia - MG	39,2%	41,5%	44,5%	43,8%	46,8%	45,7%	44,3%
Sorocaba - SP	45,9%	43,3%	46,1%	50,0%	47,0%	47,9%	48,4%
Contagem - MG	55,1%	57,0%	56,4%	53,8%	56,8%	55,4%	51,2%
Aracaju - SE	52,1%	53,5%	54,4%	55,4%	55,7%	64,8%	60,1%
Feira de Santana - BA	40,1%	38,5%	39,2%	37,6%	40,4%	33,8%	45,5%
Cuiabá - MT	50,6%	55,0%	53,9%	54,3%	58,2%	55,9%	54,4%
Joinville - SC	47,9%	50,8%	55,8%	52,3%	57,0%	56,7%	52,2%
Juiz de Fora - MG	48,6%	50,4%	50,0%	53,3%	56,3%	58,9%	55,6%
Londrina - PR	60,3%	57,9%	58,1%	62,5%	58,0%	67,0%	60,4%
Aparecida de Goiânia - GO	49,1%	50,5%	49,0%	50,0%	53,0%	53,0%	50,2%
Ananindeua - PA	44,6%	50,9%	55,5%	55,6%	52,8%	53,4%	51,4%
Porto Velho - RO	51,7%	54,4%	54,1%	56,1%	58,5%	56,5%	55,5%
Niterói - RJ	52,1%	37,2%	54,1%	54,9%	49,7%	42,2%	43,0%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor.

Diante dos dados apresentados podemos observar que no período, 11 municípios descumpriram o limite imposto pela RCL, são eles Rio de Janeiro – RJ, Goiânia – GO, Maceió – AL, Duque de Caxias – RJ, Natal – RN, Campo Grande – MS, Nova Iguaçu – RJ, João Pessoa – PB, Ribeirão Preto – SP, Aracaju – SE e Londrina – PA. Destes, apenas os municípios de Maceió – AL, Natal – RN, Nova Iguaçu – RJ e João Pessoa – PB, ultrapassaram o limite uma única vez; ainda assim, o desvio ocasionado por esses municípios pode ser considerado baixo (2,7% para Natal e Nova Iguaçu). Já os municípios reincidentes no descumprimento têm desvios maiores, com exceção ao município de Campo Grande – MS, que apesar de ter 4 descumprimentos, o maior desvio foi de 3,2% acima do limite. A cidade do Rio de Janeiro apresenta 6 transgressões, sendo que em 2017 e 2019 as proporções chegaram a aproximadamente 75%. A cidade de Duque de Caxias também chegou ao patamar de 70% nos anos de 2016 e 2017. Londrina – PR, tem desvios baixos, mas em 2018 chegou a 67%. Esses dados levam a se considerar a hipótese de que os municípios recorrentes tendem a aumentar o seu desvio. A explicação por trás dessa hipótese é a ausência de punição aos municípios e seus gestores; tendo em vista que a fiscalização ocorre, já que os municípios prestam contas anualmente (salvo algumas exceções já mencionadas) e continuam a infringir a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Gráfico 2 – Desvio médio dos municípios transgressores em relação ao limite de 60%



Fonte: Elaborado pelo autor por meio do *software Microsoft Excel*.

De forma global, os municípios supracitados são os que demandam maiores fiscalizações e melhor planejamento do dispêndio com as receitas públicas. Agora será avaliado se dentro deste limite global, os municípios mantêm-se dentro dos limites de gastos para os poderes Executivo (54%) e Legislativo (6%). As tabelas 5 e 6 trazem os resultados das razões Despesa com pessoal – Poder Executivo /RCL e Despesa com pessoal – Poder Legislativo/RCL, respectivamente.

Tabela 5 - Despesa com Pessoal - Poder Executivo / RCL

MUNICÍPIOS	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
São Paulo - SP	25,6%	39,0%	38,9%	43,6%	41,8%	42,9%	42,2%
Rio de Janeiro - RJ	52,5%	57,7%	58,4%	64,2%	71,6%	69,1%	72,3%
Brasília - DF	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Salvador - BA	43,9%	0,0%	43,9%	43,9%	44,2%	44,2%	42,8%
Fortaleza - CE	54,8%	51,7%	50,4%	53,1%	55,8%	54,2%	51,4%
Belo Horizonte - MG	44,5%	44,9%	45,2%	41,6%	46,4%	46,1%	43,8%
Manaus - AM	38,0%	42,9%	45,2%	46,6%	46,3%	45,5%	45,0%
Curitiba - PR	45,4%	47,3%	50,4%	52,4%	50,8%	49,1%	46,9%
Recife - PE	45,0%	44,2%	50,6%	50,5%	51,2%	53,0%	51,6%
Porto Alegre - RS	55,2%	51,7%	52,2%	54,0%	56,8%	54,6%	51,8%
Belém - PA	49,6%	47,5%	49,3%	51,8%	0,0%	0,0%	49,4%
Goiânia - GO	62,8%	56,1%	58,5%	50,1%	55,2%	53,1%	56,2%
Guarulhos - SP	40,7%	43,7%	44,7%	42,0%	45,2%	45,4%	46,3%
Campinas - SP	51,1%	49,3%	50,8%	53,3%	55,3%	49,1%	45,5%
São Luís - MA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
São Gonçalo - RJ	46,7%	0,0%	0,0%	0,0%	56,7%	56,2%	57,2%
Maceió - AL	52,9%	56,8%	57,1%	56,2%	56,5%	58,0%	52,1%
Duque de Caxias - RJ	61,2%	0,0%	61,1%	67,3%	68,2%	56,4%	54,7%
Natal - RN	0,0%	0,0%	59,2%	45,3%	51,0%	49,3%	52,0%
Campo Grande - MS	48,1%	50,8%	58,4%	59,8%	53,7%	58,5%	61,0%
Teresina - PI	50,7%	50,6%	51,0%	51,7%	53,0%	53,8%	52,3%
São Bernardo do Campo - SP	34,1%	36,5%	37,2%	41,1%	41,4%	41,6%	40,5%
Nova Iguaçu - RJ	55,3%	0,0%	53,1%	0,0%	61,1%	53,9%	47,3%
João Pessoa - PB	56,4%	53,8%	59,8%	0,0%	0,0%	55,5%	53,5%
Santo André - SP	41,3%	42,6%	45,6%	43,8%	41,3%	45,4%	40,5%
São José dos Campos - SP	43,0%	39,4%	42,5%	44,5%	45,5%	50,5%	48,8%
Osasco - SP	45,2%	51,0%	0,0%	49,2%	48,3%	45,3%	40,7%
Jaboatão dos Guararapes - PE	48,6%	50,2%	52,9%	51,9%	50,8%	53,7%	48,8%
Ribeirão Preto - SP	64,1%	61,4%	61,1%	65,4%	60,5%	65,9%	64,1%
Uberlândia - MG	36,9%	39,2%	42,2%	41,5%	44,6%	43,5%	42,5%
Sorocaba - SP	44,2%	41,6%	44,3%	48,1%	45,2%	46,2%	46,7%
Contagem - MG	52,5%	54,3%	53,6%	51,0%	54,0%	52,8%	48,7%
Aracaju - SE	49,0%	50,3%	51,8%	52,7%	53,0%	62,1%	57,4%
Feira de Santana - BA	38,0%	36,4%	36,9%	35,1%	37,9%	31,9%	43,1%
Cuiabá - MT	48,3%	52,7%	51,7%	52,2%	56,2%	53,5%	52,1%
Joinville - SC	46,1%	48,9%	53,8%	50,4%	55,4%	55,2%	50,9%
Juiz de Fora - MG	46,8%	48,7%	48,2%	51,4%	54,4%	57,0%	53,8%
Londrina - PR	58,1%	56,2%	56,5%	60,7%	56,4%	65,3%	59,0%
Aparecida de Goiânia - GO	46,8%	48,1%	46,8%	47,8%	50,7%	52,7%	47,9%
Ananindeua - PA	42,4%	48,8%	53,3%	53,5%	50,6%	51,1%	49,0%
Porto Velho - RO	49,1%	51,7%	51,4%	54,0%	56,4%	54,5%	53,1%
Niterói - RJ	49,3%	34,4%	51,3%	52,0%	47,4%	40,3%	41,0%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor.

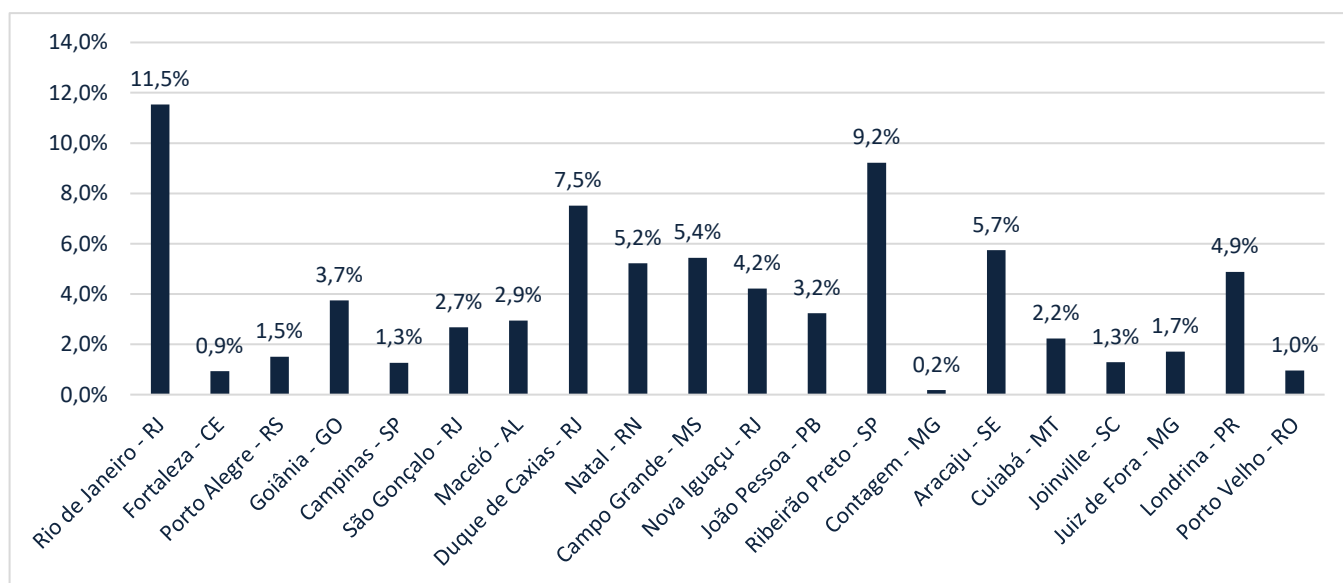
Tabela 6 - Despesa com Pessoal - Poder Legislativo / RCL

MUNICÍPIOS	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
São Paulo - SP	1,7%	1,5%	1,3%	1,4%	1,4%	1,4%	1,3%
Rio de Janeiro - RJ	2,8%	3,4%	3,3%	3,6%	4,0%	3,6%	3,5%
Brasília - DF	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Salvador - BA	2,7%	0,0%	2,6%	2,7%	2,7%	2,8%	2,8%
Fortaleza - CE	2,9%	2,7%	2,5%	2,7%	2,5%	2,4%	2,2%
Belo Horizonte - MG	1,9%	2,0%	2,0%	1,9%	1,8%	1,8%	1,7%
Manaus - AM	2,9%	3,0%	3,1%	3,0%	2,7%	2,7%	2,5%
Curitiba - PR	1,6%	1,6%	1,5%	1,5%	1,3%	1,2%	1,2%
Recife - PE	3,1%	3,0%	3,3%	3,3%	3,1%	3,2%	3,1%
Porto Alegre - RS	2,4%	2,5%	2,7%	2,8%	2,9%	1,7%	1,7%
Belém - PA	2,9%	2,4%	2,6%	2,8%	0,0%	0,0%	2,8%
Goiânia - GO	2,2%	2,4%	2,5%	2,3%	2,2%	2,4%	2,3%
Guarulhos - SP	2,2%	0,9%	1,0%	2,6%	2,3%	2,2%	2,1%
Campinas - SP	2,2%	1,8%	2,0%	2,1%	1,9%	1,8%	1,5%
São Luís - MA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
São Gonçalo - RJ	1,9%	0,0%	0,0%	0,0%	2,1%	1,9%	1,8%
Maceió - AL	3,1%	2,7%	2,8%	2,6%	2,7%	3,1%	2,6%
Duque de Caxias - RJ	2,6%	0,0%	2,7%	2,9%	2,6%	2,3%	2,4%
Natal - RN	0,0%	0,0%	3,5%	3,5%	3,5%	3,2%	3,3%
Campo Grande - MS	2,3%	2,3%	2,4%	2,4%	2,0%	2,1%	2,2%
Teresina - PI	2,3%	2,4%	2,4%	2,3%	2,5%	2,5%	2,5%
São Bernardo do Campo - SP	1,7%	1,6%	1,6%	1,8%	1,6%	1,6%	1,6%
Nova Iguaçu - RJ	1,8%	0,0%	1,9%	0,0%	1,6%	1,4%	1,4%
João Pessoa - PB	2,5%	2,3%	0,3%	0,0%	0,0%	2,5%	2,6%
Santo André - SP	1,9%	2,0%	2,0%	2,1%	1,9%	1,8%	1,9%
São José dos Campos - SP	1,9%	1,7%	1,8%	1,9%	1,8%	1,9%	1,8%
Osasco - SP	2,3%	2,2%	0,0%	2,3%	1,9%	2,1%	1,9%
Jaboatão dos Guararapes - PE	2,4%	2,5%	2,4%	2,3%	2,5%	2,5%	2,2%
Ribeirão Preto - SP	2,1%	2,3%	2,5%	2,4%	2,0%	1,9%	1,8%
Uberlândia - MG	2,3%	2,3%	2,3%	2,3%	2,1%	2,1%	1,8%
Sorocaba - SP	1,8%	1,7%	1,8%	1,9%	1,8%	1,8%	1,7%
Contagem - MG	2,6%	2,7%	2,8%	2,7%	2,7%	2,6%	2,5%
Aracaju - SE	3,1%	3,1%	2,6%	2,7%	2,7%	2,7%	2,7%
Feira de Santana - BA	2,1%	2,2%	2,3%	2,5%	2,5%	1,9%	2,4%
Cuiabá - MT	2,3%	2,3%	2,3%	2,1%	2,0%	2,4%	2,3%
Joinville - SC	1,8%	2,0%	2,0%	1,9%	1,7%	1,5%	1,4%
Juiz de Fora - MG	1,7%	1,8%	1,8%	1,9%	1,9%	1,9%	1,8%
Londrina - PR	2,2%	1,8%	1,7%	1,8%	1,6%	1,7%	1,4%
Aparecida de Goiânia - GO	2,3%	2,4%	2,2%	2,2%	2,3%	0,4%	2,3%
Ananindeua - PA	2,2%	2,1%	2,1%	2,1%	2,2%	2,3%	2,3%
Porto Velho - RO	2,6%	2,7%	2,7%	2,2%	2,1%	2,0%	2,4%
Niterói - RJ	2,8%	2,8%	2,9%	3,0%	2,4%	1,9%	2,0%

Fonte: Tabela elaborada pelo autor.

Tomando primeiramente os dados apresentados na Tabela 5, pode-se observar que houve um aumento no número de municípios transgressores dentro do período. Ao total foram 20 municípios que descumpriram o limite imposto pela RCL para os gastos com pessoal do Poder Executivo. Importante observar que todos aqueles que descumprem o limite global de 60% estão dentre os que descumprem o limite para o gasto com pessoal do Poder Executivo. Os municípios que descumprem apenas este limite são, Fortaleza – CE, Porto Alegre – PR, Campinas – SP, São Gonçalo – RJ, Contagem – MG, Cuiabá – MT, Joinville – SC, Juiz de Fora – MG e Porto Velho – RO. É interessante observar que esses municípios apresentaram baixa frequência de descumprimento (no máximo 3 transgressões), e também pequenos desvios (máximo de 3,7% - São Gonçalo – RJ em 2019), se comparados aos municípios que descumpriram o limite global (máximo de 18,3% - Rio de Janeiro – RJ em 2019).

Gráfico 3 – Desvio médio dos municípios transgressores em relação ao limite de gastos com pessoal do Poder Executivo



Fonte: Elaborado pelo autor por meio do *software Microsoft Excel*.

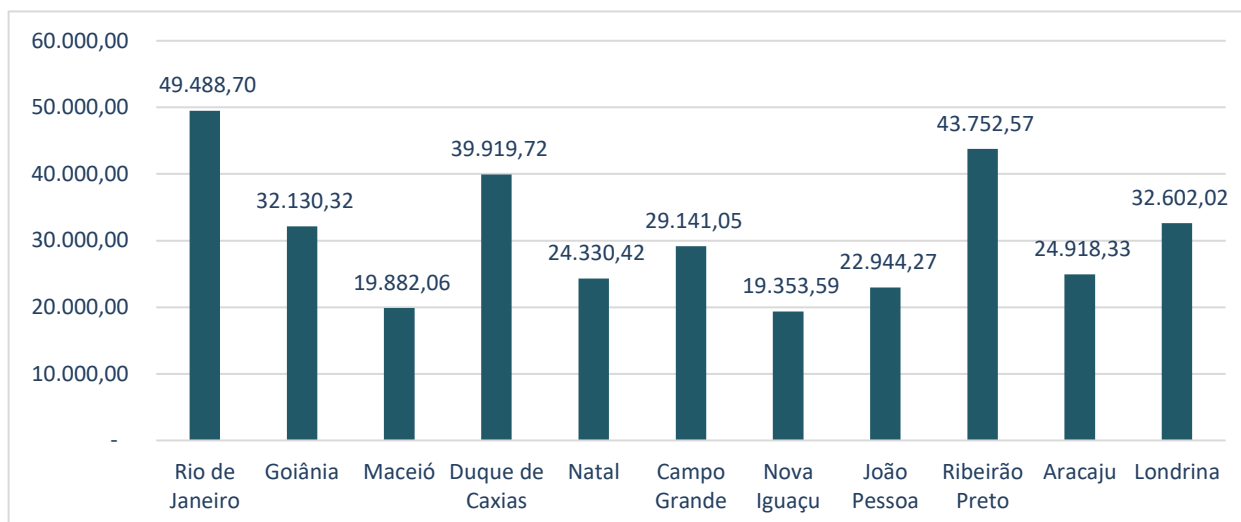
Um fato interessante observável na Tabela 6 é que nenhum dos municípios do grupo amostral ultrapassou o teto de 6% para Despesa com pessoal – Poder Legislativo/RCL. De fato, todos ficaram consideravelmente abaixo do limite, sendo o município do Rio de Janeiro – RJ o com maiores razões de gastos, que vão de 2,8% (2013) a 4% (2017). Por si, esses dados são quase impecáveis, mas ao avaliarmos todo o contexto dos gastos, eles se tornam preocupantes. Em razão de os gastos com pessoal do Poder Executivo naturalmente demandarem maior dispêndio, pode-se considerar duas suposições: a primeira seria a de que o dispêndio com pessoal do Poder Legislativo é naturalmente menor, então a “sobra” até o limite é transferida

para gastos com pessoal do Poder Executivo e, por fim, o gasto global com pessoal acaba ficando dentro do limite de 60%. A segunda suposição é a de que como os gastos com pessoal do Poder Executivo é maior, então faz-se manobras fiscais para ajustar os gastos com pessoal do Poder Legislativo, que é menor, a fim de que fiquem bem abaixo do limite de 6% e, por fim, o gasto global com pessoal acaba ficando dentro do limite de 60%, ou quando é ultrapassado, que não seja por um desvio muito grande.

6.5 CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS TRANGRESSORES

Um dos objetivos prévios deste trabalho era traçar o perfil médio dos municípios transgressores e sua regionalização. No entanto, no decorrer das análises fica evidente que, dentro da amostra selecionada, há uma variabilidade muito grande dentre os municípios que descumpriram os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Sendo assim, a caracterização do perfil médio dos municípios transgressores se torna infactível. No entanto é possível extrair algumas características principais dos municípios transgressores, como população média e PIB *per capita*. Os dados relativos ao PIB *per capita* dos municípios foi extraído do sistema “Cidades@” do IBGE. Os dados compreendem ao período 2013-2018, pois a agregação dos dados de 2019 (feita em 2020) não pode ser realizada devido à pandemia de COVID-19. O gráfico 4 apresenta o PIB *per capita* médio para o período dos municípios que não respeitaram o limite para gastos com pessoal global (60%).

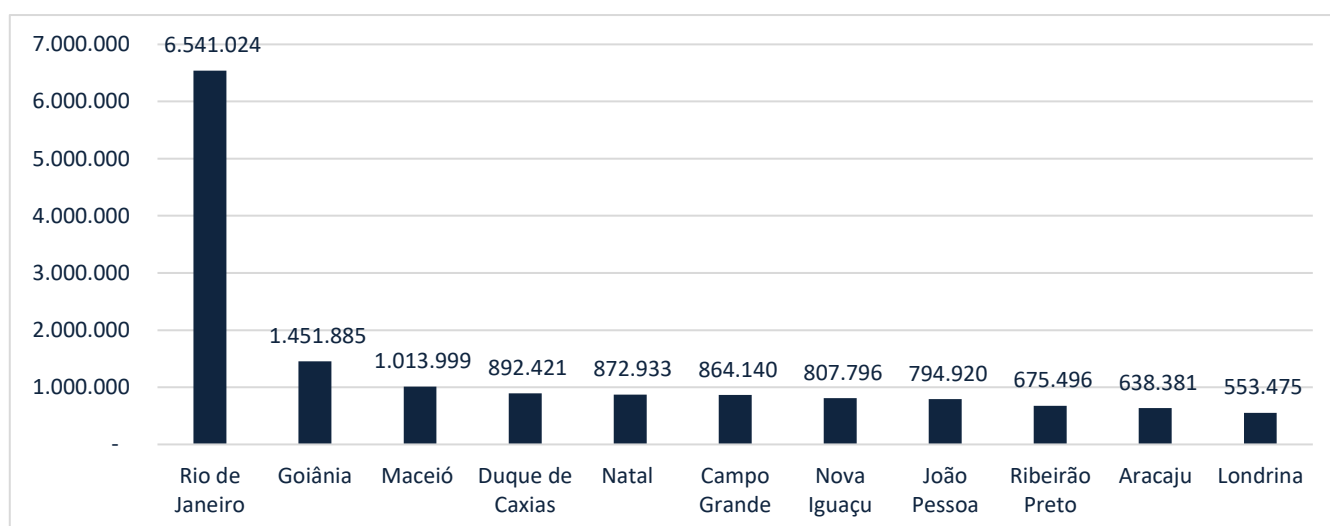
O PIB *per capita* médio entre esses municípios é de R\$ 30.769,37. Observa-se que o município do Rio de Janeiro apresenta maior PIB *per capita* médio, com R\$ 49.488,70 e na análise relativa aos gastos com pessoal, esse município foi o que apresentou maior número de transgressões e desvios. Isso nos mostra que arrecadação e PIB altos não implicam em maior controle de gastos por parte dos municípios. Além de o fato do Rio de Janeiro, historicamente, apresentar uma série de problemas políticos e sociais; sendo que dentro dos problemas políticos há várias investigações em andamento ou concluídas relativas à crimes fiscais, prevaricação e corrupção por parte dos políticos da capital fluminense.

Gráfico 4 – Transgressores – PIB *per capita* médio (em Reais)

Fonte: Elaborado pelo autor por meio do *software Microsoft Excel*.

Com relação a população, o gráfico 5 ilustra a população média dos municípios transgressores – essa média é a mesma utilizada no cálculo da amostra. A população média estimada entre esses municípios é de 1.373.315 habitantes. Mais uma vez, o município do Rio de Janeiro aparece em primeiro lugar, no entanto, para a população média, o Rio de Janeiro figura como um “*outlier*”, tendo mais que 4 vezes mais a população média do segundo município com maior população, Goiânia. Nesse caso observamos que a capital carioca eleva bastante a média populacional dos municípios transgressores, mas não podemos a desconsiderar, tendo em vista que, nessa análise foi o município mais transgressor.

Gráfico 5 – Transgressores – População estimada média (2013-2019)



Fonte: Elaborado pelo autor por meio do *software Microsoft Excel*.

Outra proposta de caracterização deste trabalho é a de regionalização destes municípios. Abaixo podemos verificar a regionalização dos municípios que foram transgressores quanto aos

gastos com pessoal, de forma agregada (limite de 60%) e quanto aos gastos com pessoal do Poder Executivo (limite de 54%):

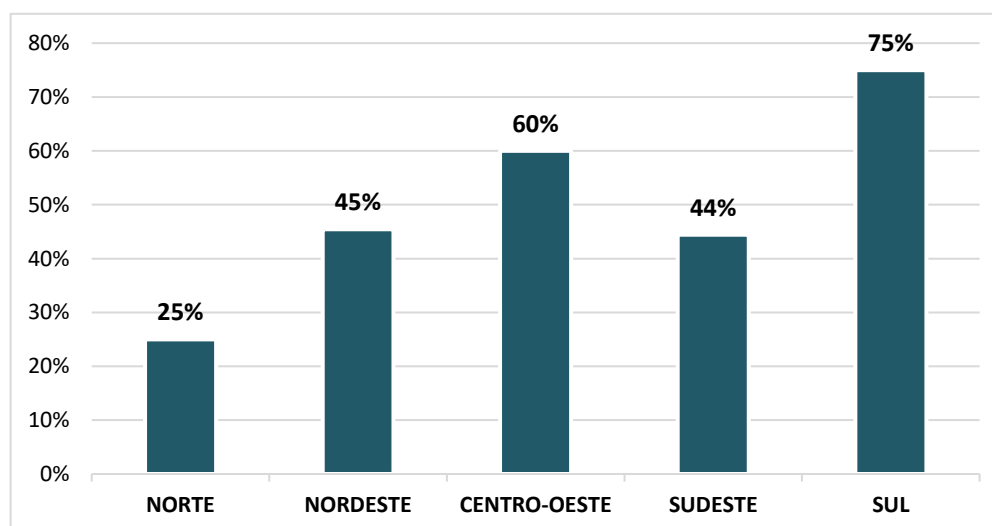
Tabela 7 - Número de Municípios Transgressores Por Região

	NORTE	NORDESTE	CENTRO-OESTE	SUDESTE	SUL
TOTAL	4	11	5	18	4
LIM. 60%	0	4	2	4	1
LIM. 54%	1	5	3	8	3

Fonte: Tabela elaborada pelo autor.

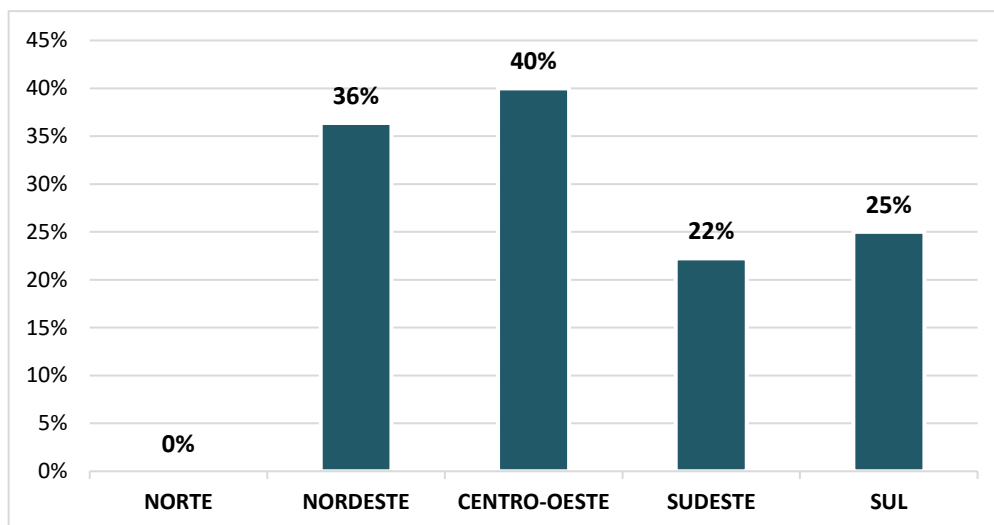
Como é mostrado na Tabela 7, as regiões Nordeste e Sudeste são as que apresentam maior número de transgressores quanto aos gastos com pessoal de forma agregada (limite de 60%), com o total de 4 municípios, cada. Já quanto aos gastos com pessoal do Poder Executivo (limite de 54%) a região Sudeste apresenta o maior número de transgressores, com 8 municípios. Porém, se avaliarmos de forma proporcional, a região Centro-Oeste possui maior número de transgressores, com 40% dos municípios, para os gastos com pessoal de forma agregada. Para os gastos com pessoal do Poder Executivo, a região Sul apresenta maior taxa de municípios transgressores, com 75%. Os gráficos 6 e 7 ilustram essa distribuição proporcional por região.

Gráfico 6 – Transgressores – Gastos com Pessoal do Poder Executivo



Fonte: Elaborado pelo autor por meio do *software Microsoft Excel*.

Gráfico 7 – Transgressores – Gastos com Pessoal Global



Fonte: Elaborado pelo autor por meio do *software Microsoft Excel*.

7 CONCLUSÃO

Diante do estudo exposto acima, ficou clara a necessidade de se averiguar se os municípios brasileiros tem cumprido com o seu papel no auxílio ao controle de gastos públicos, principalmente no que tange os gastos com pessoal. Também se faz necessário apurar as motivações que levam os municípios a descumprirem os limites, se estão sendo tomadas medidas com a finalidade de contenção dos gastos excessivos e os gestores dos municípios transgressores estão sendo responsabilizados e punidos. Relativo ao *accountability* (responsabilização), outras pesquisas mostram que não há forte aplicabilidade de sanções no Brasil. A falta de punição não favorece o controle e nem mesmo a manutenção dos municípios dentro dos limites, incentivam os municípios a descumprirem a Lei de Responsabilidade Fiscal e mais, incentivam os municípios infratores a transgredirem mais e com maior desvio diante da Lei, como pôde ser constatado nessa análise.

O presente estudo trouxe uma análise descritiva, visando mensurar o número de municípios transgressores e também o nível de descumprimento diante do teto de gastos com pessoal imposto pela LRF. Para tal, o período de análise compreendeu entre os anos de 2013 e 2019, pois em 2012 houve uma reformulação na divulgação dos dados com a criação do SINCOFI e 2019 foi o último ano de divulgação de dados até a data da realização dessa pesquisa. Os municípios escolhidos para compor a amostra foram os mais populosos do Brasil,

aqueles acima de 500.000 habitantes em média para o período em análise, considerando a necessidade maior de gastos destes municípios, proveniente de maior demanda de dispêndio público. Acerca da metodologia utilizada, foi feita uma análise simples, calculando a porcentagem de gastos com pessoal, diante a Receita Corrente Líquida de cada município. Esse cálculo foi executado para o gasto total com pessoal, gastos com pessoal do Poder Executivo e gastos com pessoal do Poder Legislativo.

Após as extrações dos dados e análises estatísticas, foi possível concluir que dentro da amostra, 26,2% dos municípios não respeitam o limite para gastos com pessoal global (teto de 60%) e 47,6% dos municípios não respeitadas o limite para gasto com pessoal do Poder Executivo (teto de 54%). Quanto ao limite com pessoal do Poder Legislativo (teto de 6%), todos os municípios respeitaram o limite imposto pela LRF. Tal fato pode sugerir algum tipo de manobra fiscal dos municípios. Observa-se que entre os municípios transgressores, há grande variabilidade na frequência de infrações e no tamanho dos desvios. A cidade do Rio de Janeiro (RJ) aparece como grande destaque, pois foi a cidade que cometeu maior número de transgressões tanto para o teto com pessoal global, quanto para o teto com pessoal do Poder Executivo. Ainda foi possível constatar que as cidades que têm maior frequência de desvios tendem a apresentar maiores desvios e o incentivo a cometer mais transgressões.

A caracterização dos municípios não pôde ser muito conclusiva, tendo em vista a variabilidade encontrada nos municípios transgressores. No entanto foi possível verificar que o PIB per capita médio nesses municípios foi de R\$ 30.769,37 (2013-2018), e a população média foi de 1.373.315 habitantes. Esses dados servem para alimentar a tese de que maiores receitas e população não implicam em incentivo direto ao descumprimento das Leis. Para isso basta observar o município de São Paulo (SP), que não cometeu nenhuma infração dos limites impostos pela LRF. O que se observa como prováveis incentivadores de infrações são a impunibilidade e a falta de controle fiscal. Quanto à regionalização, quando tratamos de números absolutos, as regiões Nordeste e Sudeste aparecem com mais números de municípios infratores do limite com pessoal global, com 4 municípios cada. Já a região Sudeste figura como a que apresenta maior número de municípios infratores do limite com gastos com pessoal do Poder Executivo, com 8 municípios. Ao analisar de forma proporcional, os resultados são diferentes: a região Centro-Oeste aparece como a região com maior taxa de municípios infratores em relação ao gasto total com pessoal, com 40% de seus municípios; já a região Sul mostra-se como a região com maior índice de municípios transgressores em relação ao limite de gastos com pessoal do Poder Executivo, com 75% de seus municípios.

Por fim, de fato, essa pesquisa abre precedentes para análises futuras ligadas ao controle das finanças públicas. Tema esse, que repercute em toda a sociedade. Especificamente quanto aos tetos de gastos na esfera municipal, é interessante a continuidade de pesquisas que visem fazer a mesma análise proposta por este trabalho ligadas ao endividamento municipal. Além disso, também são importantes pesquisas de cunho jurídico que busquem identificar os trâmites inerentes às punições dos gestores que levaram aos descumprimentos dos limites impostos, principalmente, pela Lei de Responsabilidade Fiscal; gerando mais dados a fim de fomentar e embasar novas políticas públicas com o propósito de manter todos os Entes que compõe o Estado dentro dos tetos e, por conseguinte, tornar mais eficiente a alocação de recursos públicos, naturalmente aumentando o bem-estar de toda a sociedade.

REFERÊNCIAS

- ALESINA, A.; PEROTTI, R. *The political economy of budget deficits*. **National Bureau of Economic Research**, Working Paper n.4637, Cambridge, 1994.
- _____. *Budget deficits and budget institutions*. **National Bureau of Economic Research**, Working Paper n.5556, Cambridge, 1996.
- ALT, J.; LOWRY, R. *Divided government, fiscal institutions and budget deficits: evidence from the States*. **The American Political Science Review**, v88, n.4, p.811-828, 1994.
- ARANTES, R. B.; LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 109-147.
- ARAÚJO, A. H. S.; FILHO, J. E. S.; GOMES, F. G. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], 2015.
- BARBOSA, A. J. O federalismo brasileiro. Texto online, disponível em <https://www12.senado.leg.br/jovensenador/home/arquivos/textos-consultoria/o-federalismo-brasileiro>, 2016.
- BARRO, R. *The determination of public debt*. **Journal of Political Economy**, v.87, n.5, p.940-971, 1979.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei Complementar n.101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
- CARVALHO, L M. de COSSIO, F. A. B. “Flypaper Effect” e Spillovers Espaciais no Brasil: evidências de finanças públicas municipais. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v.31, n.1, p.75-124, 2001.
- CASTRO, K. P.; LIMA, A. C. C. Distorções regionais na distribuição do Fpm: Um estudo aplicando conjuntos Fuzzy em municípios de Minas Gerais. **Administração Pública e Gestão Social**, [s. l.], 2020.
- CAVALCANTE, P. L. O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do planejamento e orçamento no Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 58, n. 2, p. p. 129-150, 2014.
- CRUZ, C. F.; AFONSO, L. E. Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 2018.
- DUVERGER, M. Os Partidos Políticos. Editora Guanabara, Rio de Janeiro, 1987.

DOLLERY B.; WORTHINGTON, A. *Fiscal illusion at local level: an empirical test using Australian municipal data*. **Economic Record**, v. 75, n. 1, p. 37-48, 1999.

DRAZEN, A. ***Political Economy in Macroeconomics***. 2ª ed. Princeton: Princeton University Press, 2002.

GIUBERTI, A. C. **Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros**. 2005. Dissertação (Mestrado em Economia) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, [S. l.], 2005.

_____. **Instituições orçamentária e política fiscal no Brasil – Governo Federal- 1965 a 2010**. 2012. Tese (Doutorado em Economia) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, [S. l.], 2012.

JÚNIOR, F. C. T. A Apuração do Indicador Básico da Lei de Responsabilidade Fiscal: A Receita Corrente Líquida do Município. **Revista TCU**, Brasília, v. 32, n. 89, p. 50-55, 21 jul-set. 2001.

MACEDO, J. J.; CORBARI, E. C. Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos municípios Brasileiros: uma análise de dados em painéis. **Revista de Contabilidade & Finanças**, v. 20, n. 51, p. 44-60, 2009.

MAHER, C. S.; DELLER, S. C. *Measuring municipal fiscal condition: do objective measures of fiscal health relate to subjective measures?* **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, v. 23, n. 3, p. 455-478, 2011.

MEDEIROS, K. R. *et al.* Bases de dados orçamentários e qualidade da informação: uma avaliação do Finanças do Brasil (Finbra) e do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 2014.

MELO, M. A.; PEREIRA, C.; FIGUEIREDO, C. M. *Political and institutional checks on corruption explaining the performance of Brazilian audit institutions*. **Comparative Political Studies**, v. 42, n. 9, p. 1217-1244, 2009.

MORA, M. Federalismo e dívida estadual no Brasil. **Texto para discussão n. 866**, Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, Rio de Janeiro, 2002.

MUSGRAVE, R. ***The Theory of Public Finance***. Nova Iorque: McGraw-Hill, 1959.

NICOLAU, J. **Sistemas Eleitorais**. 5ªed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, v. 44, p. 27-54, 1998.

OATES, W. ***Fiscal Federalism***. Nova Iorque: Harcorut Brace Jovanovich, 1972.
_____. *A Essay on Fiscal Federalism*. **Journal of Economic Literature**, v.37, n.3, p.1120-1149, 1999.

OLIVEIRA, F. H.; PETER, M. G. A. MENESES, A. F. Lei de responsabilidade fiscal: Implicações nos indicadores sociais municipais. **Anais do Congresso USP de Controladoria e Contabilidade**, São Paulo, Brasil, 2010.

PIRES, M. Uma análise da regra de ouro no Brasil. **Revista de Economia Política**, Brasil, v. 39, n. 154, p. 39-50, jan-mar. 2019.

SACRAMENTO, A. R. S.; PINTO, J. A. G. Transparência na administração pública: o que mudou depois da Lei de Responsabilidade Fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. **Revista de Contabilidade da UFBA**, Salvador, BA, v. 1, n. 1, 2007.

_____. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?* **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 2009.

SCHNEIDER, A. Conflito político e instituições orçamentárias: aprofundando a democracia no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, p. 87-103, 2005.

APÊNDICES

Tabela A-1 - Despesa com Pessoal Total dos Municípios - Poder Legislativo (Em milhões de Reais)

MUNICÍPIOS	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
São Paulo - SP	619,56	614,55	613,87	649,83	682,18	698,98	733,60
Rio de Janeiro - RJ	520,73	652,24	688,99	780,15	813,42	788,85	827,36
Brasília - DF	-	-	-	-	-	-	-
Salvador - BA	118,21	-	139,78	150,52	153,86	167,83	183,70
Fortaleza - CE	119,91	130,55	139,99	152,51	152,83	155,87	163,76
Belo Horizonte - MG	131,26	151,58	163,17	171,86	165,46	168,22	177,94
Manaus - AM	102,40	116,69	119,93	123,05	118,96	130,57	132,46
Curitiba - PR	88,87	101,55	96,87	106,77	93,55	92,69	99,73
Recife - PE	107,27	118,89	131,24	135,45	137,95	144,75	150,21
Porto Alegre - RS	104,99	120,21	139,38	153,37	160,25	102,96	105,26
Belém - PA	60,85	60,07	69,51	72,96	-	-	85,46
Goiânia - GO	67,04	81,41	88,61	96,56	90,16	105,00	111,30
Guarulhos - SP	73,34	32,08	36,31	100,13	94,77	94,76	94,84
Campinas - SP	73,82	67,06	78,35	88,55	79,07	86,59	81,38
São Luís - MA	-	-	-	-	-	-	-
São Gonçalo - RJ	17,55	-	-	-	21,52	22,05	23,72
Maceió - AL	47,19	48,08	50,53	50,72	56,66	63,22	61,77
Duque de Caxias - RJ	47,34	51,60	54,58	57,78	53,55	57,95	64,09
Natal - RN	-	56,03	62,06	67,02	69,19	70,17	75,06
Campo Grande - MS	51,40	57,20	60,39	65,90	60,32	68,34	75,89
Teresina - PI	42,10	48,16	52,10	56,62	62,79	67,16	73,46
São Bernardo do Campo - SP	52,27	50,77	52,73	60,29	54,33	56,69	61,85
Nova Iguaçu - RJ	17,12	-	21,96	21,56	19,57	19,05	22,28
João Pessoa - PB	38,94	42,33	5,61	-	52,99	52,20	60,29
Santo André - SP	33,25	38,06	39,25	46,00	42,37	42,91	50,89
São José dos Campos - SP	36,85	40,34	43,68	48,02	47,34	48,37	50,43
Osasco - SP	37,93	39,98	45,37	46,17	39,46	47,71	50,36
Jaboatão dos Guararapes - PE	20,78	24,48	24,78	26,54	29,68	30,73	31,19
Ribeirão Preto - SP	36,81	43,12	50,03	52,76	48,98	46,46	48,19
Uberlândia - MG	33,03	36,35	39,35	41,82	41,88	44,11	42,33
Sorocaba - SP	31,38	36,21	41,62	44,98	47,15	46,75	46,32
Contagem - MG	31,19	35,73	38,45	40,10	41,85	43,82	47,23
Aracaju - SE	39,91	45,53	39,55	43,38	44,72	47,10	51,16
Feira de Santana - BA	15,14	18,03	21,33	24,55	26,12	26,34	28,91
Cuiabá - MT	30,30	33,84	38,25	39,99	38,51	49,30	52,85
Joinville - SC	23,82	31,71	33,16	35,50	32,84	32,93	35,65
Juiz de Fora - MG	18,37	20,66	23,42	26,57	27,08	28,32	28,30
Londrina - PR	23,55	22,24	23,86	28,52	26,94	29,05	28,22
Aparecida de Goiânia - GO	15,06	17,12	18,04	20,19	23,09	3,99	27,50
Ananindeua - PA	10,44	10,91	12,20	13,09	13,80	14,94	16,71
Porto Velho - RO	25,34	27,66	29,66	26,74	26,44	26,98	35,58
Niterói - RJ	43,34	49,51	53,09	58,64	57,43	63,10	71,20

Fonte: Tabela elaborada pelo autor.

Tabela A-2 - Despesa com Pessoal dos Municípios - Poder Executivo (Em milhões de Reais)

MUNICÍPIOS	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
São Paulo - SP	9.411,58	15.490,28	17.801,76	19.615,75	20.764,94	22.123,79	23.949,71
Rio de Janeiro - RJ	9.803,10	11.143,85	12.270,10	13.938,25	14.688,08	15.304,60	17.021,45
Brasília - DF	-	-	-	-	-	-	-
Salvador - BA	1.899,09	-	2.317,86	2.471,67	2.535,44	2.659,77	2.766,57
Fortaleza - CE	2.287,86	2.530,82	2.813,14	3.045,57	3.351,15	3.524,47	3.778,03
Belo Horizonte - MG	3.095,26	3.486,75	3.705,41	3.807,78	4.180,81	4.383,00	4.654,12
Manaus - AM	1.329,25	1.680,15	1.766,44	1.901,29	2.043,33	2.229,61	2.386,54
Curitiba - PR	2.576,82	2.920,77	3.315,75	3.751,00	3.709,94	3.788,10	3.966,78
Recife - PE	1.551,14	1.757,19	2.013,55	2.089,39	2.255,61	2.422,51	2.537,79
Porto Alegre - RS	2.370,36	2.530,25	2.707,78	2.970,66	3.188,19	3.252,41	3.270,57
Belém - PA	1.050,74	1.182,64	1.309,55	1.356,00	-	-	1.528,99
Goiânia - GO	1.897,49	1.868,17	2.067,62	2.066,52	2.298,72	2.336,15	2.727,73
Guarulhos - SP	1.386,14	1.522,27	1.676,20	1.623,89	1.854,78	1.995,57	2.057,37
Campinas - SP	1.741,21	1.853,17	2.035,02	2.195,87	2.266,44	2.304,49	2.513,45
São Luís - MA	-	-	-	-	-	-	-
São Gonçalo - RJ	441,32	-	-	-	575,56	648,56	734,87
Maceió - AL	810,45	994,75	1.035,83	1.117,72	1.179,76	1.190,65	1.258,59
Duque de Caxias - RJ	1.099,71	1.146,22	1.256,38	1.365,23	1.428,25	1.395,75	1.436,44
Natal - RN	-	885,89	1.054,69	861,81	1.005,38	1.067,87	1.193,03
Campo Grande - MS	1.097,91	1.271,62	1.446,66	1.650,29	1.626,85	1.872,24	2.087,22
Teresina - PI	914,11	999,07	1.109,89	1.263,29	1.326,98	1.465,64	1.542,59
São Bernardo do Campo - SP	1.041,54	1.163,41	1.224,06	1.401,70	1.415,02	1.505,06	1.598,09
Nova Iguaçu - RJ	531,75	-	605,50	579,99	764,94	729,14	769,68
João Pessoa - PB	893,62	978,22	1.078,71	-	1.085,30	1.154,38	1.222,85
Santo André - SP	738,15	831,38	903,81	961,43	941,50	1.096,06	1.085,32
São José dos Campos - SP	821,60	909,07	1.016,67	1.149,63	1.185,83	1.272,01	1.350,68
Osasco - SP	760,02	910,42	903,23	974,12	1.009,07	1.011,68	1.085,47
Jaboatão dos Guararapes - PE	425,90	496,53	546,69	594,48	613,95	664,07	687,12
Ribeirão Preto - SP	1.124,56	1.170,95	1.243,57	1.434,98	1.476,03	1.632,04	1.674,75
Uberlândia - MG	531,24	621,81	717,39	760,40	876,75	906,11	991,47
Sorocaba - SP	778,81	902,30	1.008,16	1.162,87	1.155,28	1.223,83	1.302,98
Contagem - MG	639,90	714,68	743,15	750,33	828,90	875,28	912,76
Aracaju - SE	625,04	729,83	799,52	843,52	863,01	1.085,36	1.107,18
Feira de Santana - BA	277,29	300,12	344,24	348,98	394,33	441,84	521,83
Cuiabá - MT	642,40	788,19	870,81	997,79	1.085,54	1.115,94	1.201,23
Joinville - SC	616,96	785,73	882,33	966,59	1.096,69	1.214,25	1.305,10
Juiz de Fora - MG	492,90	571,81	621,80	713,79	763,10	837,50	851,02
Londrina - PR	634,66	712,40	814,15	962,49	947,94	1.100,16	1.182,12
Aparecida de Goiânia - GO	305,73	346,62	381,04	447,17	498,68	565,13	583,56
Ananindeua - PA	200,98	253,94	309,54	329,06	313,71	337,13	352,17
Porto Velho - RO	472,14	532,14	574,62	663,50	715,31	750,03	786,62
Niterói - RJ	768,00	607,35	952,36	1.026,41	1.156,16	1.318,30	1.456,19

Fonte: Tabela elaborada pelo autor.

Tabela A-3 - Despesa com Pessoal Total dos Municípios (Em milhões de Reais)

MUNICÍPIOS	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
São Paulo - SP	10.031,14	16.104,83	18.415,63	20.265,58	21.447,12	22.822,77	24.683,31
Rio de Janeiro - RJ	10.323,82	11.796,10	12.959,09	14.718,40	15.501,50	16.093,45	17.848,80
Brasília - DF	-	-	-	-	-	-	-
Salvador - BA	2.017,30	2.103,07	2.457,64	2.622,19	2.689,30	2.827,60	2.950,27
Fortaleza - CE	2.407,77	2.661,37	2.953,13	3.198,09	3.503,98	3.680,34	3.941,80
Belo Horizonte - MG	3.226,52	3.638,33	3.868,59	3.979,65	4.346,27	4.551,22	4.832,06
Manaus - AM	1.431,65	1.796,85	1.886,37	2.024,35	2.162,29	2.360,19	2.519,00
Curitiba - PR	2.665,69	3.022,32	3.412,62	3.857,77	3.803,48	3.880,79	4.066,51
Recife - PE	1.658,41	1.876,08	2.144,78	2.224,84	2.393,56	2.567,26	2.688,00
Porto Alegre - RS	2.475,35	2.650,46	2.847,16	3.124,03	3.348,44	3.355,37	3.375,83
Belém - PA	1.111,60	1.242,71	1.379,06	1.428,97	1.374,80	1.434,75	1.614,45
Goiânia - GO	1.964,53	1.949,58	2.156,22	2.163,07	2.388,87	2.441,16	2.839,03
Guarulhos - SP	1.459,48	1.554,34	1.712,51	1.724,02	1.949,54	2.090,33	2.152,21
Campinas - SP	1.815,03	1.920,23	2.113,37	2.284,42	2.345,51	2.391,07	2.594,83
São Luís - MA	971,36	1.031,78	1.148,75	1.492,86	1.491,20	1.522,71	1.582,64
São Gonçalo - RJ	458,87	551,04	533,50	601,12	597,08	670,61	758,59
Maceió - AL	857,64	1.042,83	1.086,35	1.168,45	1.236,41	1.253,87	1.320,36
Duque de Caxias - RJ	1.147,05	1.197,82	1.310,96	1.423,01	1.481,80	1.453,70	1.500,53
Natal - RN	-	941,92	1.116,74	928,83	1.074,56	1.138,04	1.268,09
Campo Grande - MS	1.149,31	1.328,82	1.507,05	1.716,19	1.687,18	1.940,57	2.163,11
Teresina - PI	956,21	1.047,23	1.162,00	1.319,91	1.389,78	1.532,80	1.616,05
São Bernardo do Campo - SP	1.093,81	1.214,19	1.276,80	1.461,99	1.469,35	1.561,75	1.659,94
Nova Iguaçu - RJ	548,87	643,19	627,45	601,55	784,51	748,19	791,96
João Pessoa - PB	932,56	1.020,55	1.084,32	1.067,72	1.138,29	1.206,58	1.283,15
Santo André - SP	771,39	869,43	943,07	1.007,43	983,87	1.138,97	1.136,20
São José dos Campos - SP	858,45	949,40	1.060,35	1.197,65	1.233,17	1.320,38	1.401,10
Osasco - SP	797,95	950,40	948,61	1.020,29	1.048,53	1.059,39	1.135,83
Jaboatão dos Guararapes - PE	446,68	521,00	571,47	621,02	643,63	694,81	718,31
Ribeirão Preto - SP	1.161,37	1.214,07	1.293,59	1.487,74	1.525,01	1.678,50	1.722,94
Uberlândia - MG	564,27	658,17	756,74	802,21	918,63	950,21	1.033,81
Sorocaba - SP	810,19	938,51	1.049,78	1.207,85	1.202,43	1.270,58	1.349,30
Contagem - MG	671,09	750,41	781,60	790,42	870,74	919,10	959,99
Aracaju - SE	664,95	775,35	839,07	886,91	907,73	1.132,46	1.158,33
Feira de Santana - BA	292,43	318,15	365,57	373,53	420,45	468,19	550,74
Cuiabá - MT	672,70	822,03	909,06	1.037,78	1.124,05	1.165,24	1.254,08
Joinville - SC	640,78	817,44	915,50	1.002,08	1.129,52	1.247,18	1.340,75
Juiz de Fora - MG	511,27	592,48	645,21	740,36	790,18	865,82	879,32
Londrina - PR	658,21	734,64	838,01	991,01	974,88	1.129,21	1.210,34
Aparecida de Goiânia - GO	320,79	363,74	399,08	467,36	521,78	569,12	611,06
Ananindeua - PA	211,42	264,85	321,74	342,15	327,51	352,07	368,87
Porto Velho - RO	497,48	559,80	604,27	690,24	741,75	777,01	822,20
Niterói - RJ	811,34	656,86	1.005,45	1.085,04	1.213,59	1.381,40	1.527,39

Fonte: Tabela elaborada pelo autor.