

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA,
CONTABILIDADE E SECRETARIDO EXECUTIVO
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS

PEDRO GEOVANE PUCCI BENEVIDES

EFEITOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL SOBRE GASTOS COM
PESSOAL: UMA ANÁLISE NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ

Orientador (a): Prof.^a Nirleide Saraiva

FORTALEZA
2015

PEDRO GEOVANE PUCCI BENEVIDES

EFETOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL SOBRE GASTOS COM
PESSOAL: UMA ANÁLISE NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ

Artigo apresentado ao Curso de Ciências Contábeis do Departamento de Ciências Contábeis da Universidade Federal do Ceará, como parte dos requisitos para obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador (a): Prof.^a Nirleide Saraiva

FORTALEZA

2015

EFEITOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL SOBRE GASTOS COM PESSOAL: UMA ANÁLISE NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ

RESUMO

Este trabalho realizou um estudo sobre os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) concernentes aos gastos com pessoal em todos os municípios do Estado do Ceará. Para tanto, avaliou qual foi a situação fiscal desses municípios referente a essa despesa específica no ano de 2014, tendo como parâmetro a receita corrente líquida. O objetivo geral desta pesquisa é analisar o comportamento dos gastos com pessoal nos municípios cearenses. A metodologia baseou-se em analisar de forma descritiva os aspectos qualitativos dos dados financeiros coletados principalmente através dos relatórios do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE). Verificou-se, mesmo depois de 14 anos de publicação da LRF, que as suas disposições sobre os limites fiscais não estão sendo cumpridas pela maioria dos municípios, que ainda possuem altos gastos com pessoal diante dos recursos arrecadados, constatando-se a negligência dos gestores públicos com o controle deste item de despesa.

Palavras-Chave: Gasto com pessoal, Lei de Responsabilidade Fiscal, Municípios cearenses.

1. INTRODUÇÃO

Num cenário brasileiro caracterizado pela irresponsabilidade dos gestores públicos que acarretava sucessivos déficits fiscais e o acúmulo crescente do endividamento público, surge a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), promulgada como lei complementar em maio de 2000, estabelecendo normas de finanças públicas, disciplinando os gastos públicos e controlando o endividamento do governo. Assim, foi o marco normativo voltado para a responsabilidade na gestão fiscal da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (COSTA, 2009).

Diferente de outros mecanismos legais, a novidade da LRF está em responsabilizar especificamente a atividade da gestão através de um acompanhamento sistemático do desempenho mensal, trimestral, anual e plurianual. Assim, estabelecendo mecanismos de controle localizados nos gastos com pessoal, nos limites de endividamento, transferências de recursos, déficit primários, dentre outros, e fundamentado no planejamento e numa gestão transparente e responsável, a LRF se tornou um marco legal para o direcionamento do equilíbrio das contas públicas e instrumento para o auxílio na diminuição do endividamento dos entes federados, com a prevenção dos riscos e correção dos desvios (CRUZ, 2012).

Dessa forma, a LRF cumpre a sua função de preencher a regulamentação legal referente às determinações da Constituição Federal (CF) de 1988, que dispõe sobre a incumbência de uma lei complementar estabelecer normas sobre finanças públicas (Art. 163, I), de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta (Art. 165, § 9º, II), e a fixação de limites fiscais para as despesas com pessoal ativo e inativo dos entes federados (Art. 169).

Portanto, dentro desse contexto de equilíbrio e controle dos recursos públicos e considerando a realidade dos municípios, o presente trabalho acadêmico tem o seguinte problema de pesquisa: Como os municípios cearenses vêm realizando os gastos com pessoal diante dos limites e sanções previstos na LRF? O objetivo geral é verificar o

comportando dos gastos com pessoal no ano de 2014, e específicos, examinar os limites globais, prudenciais e de alerta atinentes às despesas com pessoal, apresentando as consequências do descumprimento desses limites previstos na LRF.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu limites de gastos e endividamento dos entes federados, sendo estipulado um limite de 60% da receita corrente líquida para gastos com pessoal de estados e municípios e 50% para a União. Também foi estabelecida uma relação de 1,2 entre a dívida consolidada e a receita corrente líquida, tanto para estados quanto para municípios, todos esses termos para combater o crescente endividamento dos entes públicos. Com essas limitações legais, criou-se a expectativa de ocorrer o equilíbrio nas contas públicas, surgindo condições para uma maior aplicação de recursos em investimentos. Diante desse cenário, essa pesquisa se justifica pela relevância de se buscar informações sobre o nível de endividamento com gastos com pessoal dos municípios cearenses após a LRF, pois esse fator é crucial para quantificar a disponibilidade de recursos que poderão ser direcionados para investimentos.

Considerando que o objetivo deste estudo é uma análise dos gastos com pessoal dos municípios cearenses, e sabendo que esta pesquisa pode ser enquadrada em mais de uma tipologia, verifica-se que este trabalho, quanto aos objetivos pode ser classificado em descritivo, pois será examinado e descrito o desempenho dos municípios cearenses referentes aos gastos com pessoal sob o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal. Quanto à natureza, este estudo terá uma abordagem apenas qualitativa, pois a compreensão dos significados dos eventos não dependerá de nenhum tipo de tratamento estatístico de dados.

O presente trabalho, no que se refere aos procedimentos, pode ser apontado como bibliográfico – documental. Bibliográfico, porque serão utilizados livros e artigos de diversos autores sobre o tema. E documental, pelo motivo de que se analisarão os relatórios gerenciais e demonstrativos financeiros dos municípios cearenses referentes no ano de 2014, verificando as disposições legais, como a própria LRF. Sendo a técnica de coleta de dados a documentação indireta documental, pois os citados relatórios serão coletados do *site* do STN.

Este trabalho está dividido em seções da seguinte forma e ordem: introdução; referencial teórico dividido em seções abordando a teoria, conceitos e princípios relativos à administração pública, a Lei de Responsabilidade Fiscal e os gastos com pessoal; metodologia; resultados e discussão; e por último as conclusões.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1 Conceito e princípios

Para os autores de direito administrativo, há muita dificuldade em definir com precisão o conceito de administração pública pela complexidade que esse termo traz, considerando o expressivo número de órgãos e entidades que compõe o Estado e a grande quantidade de atividades que este realiza. Assim, para uma melhor compreensão do assunto foi dividido o conceito de administração pública sob a visão dos agentes executores da atividade pública de um lado, e da própria atividade, de outro (CARVALHO FILHO,2010).

Portanto, considerando essa divisão dos doutrinadores, sob o aspecto formal e subjetivo, é o conjunto de órgãos, agentes e pessoas jurídicas instituídos para a

execução dos objetivos do Governo; em sentido material e subjetivo, consiste nas funções necessárias aos serviços públicos em geral, caracterizando a função administrativa (MEIRELLES, 2005).

De acordo com Marinela (2015, p.56),

Administração é todo o aparelhamento do Estado pré-ordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. Não pratica atos de governo; pratica atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional. Conforme a competência dos órgãos e de seus agentes, é o instrumental de que dispõe o Estado para colocar em prática as opções políticas do governo.

Após a abordagem conceitual, é também importante tratar dos princípios que regem a Administração Pública, pois são eles que alicerçam o regime jurídico administrativo, e, portanto, são permanentes e obrigatórios para o administrador. Sendo os principais de acordo com Meirelles (2005), o da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público. Os cinco primeiros são princípios expressos na Constituição Federal no seu art. 37, *caput*, os demais, originam-se do nosso regime político, tendo sido mencionados na Lei 9.784/99 (Lei do Processo Administrativo). A seguir, serão comentados os principais princípios administrativos.

O princípio da legalidade (CF, art. 37, *caput*) significa que toda e qualquer atividade administrativa deve estar amparada na lei. Assim, o administrador público, na sua atividade funcional, está submetido aos mandamentos da lei, não podendo descumpri-los sob pena de responsabilidade nas mais variadas esferas (MEIRELLES, 2005; CARVALHO FILHO, 2010).

Meirelles (2005, p.88), discorrendo sobre o princípio da legalidade afirma:

Na Administração pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa 'pode fazer assim'; para o administrador público significa 'deve fazer assim'.

O princípio da moralidade impõe que o administrador público esteja atento aos preceitos éticos que devem nortear a sua conduta. Como diz Carvalho Filho (2010, p.23):

O agente público deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto. Acrescentamos que tal forma de conduta deve existir não somente nas relações entre a Administração e os administrados em geral, como também internamente, ou seja, na relação entre a Administração e os agentes públicos que a integram.

O princípio da impessoalidade se confunde com o da finalidade, o qual obriga que o ato seja praticado pelo agente público somente para o seu fim legal. Sendo considerado fim legal aquele que a norma de direito expressa como objetivo do ato, de forma impessoal (MEIRELLES, 2010). Este princípio objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontram na mesma situação jurídica. E para que haja verdadeira impessoalidade, deve a Administração focalizar o interesse público, e não o privado, impedindo-se que alguns

indivíduos sejam favorecidos em prejuízo de outros, e prejudicados alguns para beneficiar outros (MEIRELLES, 2010; CARVALHO FILHO, 2010).

O princípio da razoabilidade está implícito na Constituição Federal, esse princípio pode ser chamado de princípio da proibição de excesso, de forma a evitar restrições desnecessárias e abusivas pela Administração pública, com lesão aos direitos fundamentais (MEIRELLES, 2010). Bandeira de Mello (2008, p.108), ponderando sobre o princípio da razoabilidade faz a seguinte afirmação:

Enuncia-se com este princípio que a Administração, ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosa das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida. Vale dizer: pretende-se colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas – e, portanto, jurisdicionalmente invalidáveis - , as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricção manejada.

O princípio da publicidade indica que os atos da Administração devem ter a mais ampla divulgação possível entre os administrados, para que estes possam controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos. Só com a transparência dessa conduta é que os indivíduos poderão avaliar a legalidade dos atos. Portanto, a publicidade é requisito de validade universal para que as leis, atos e contratos administrativos produzam efeitos jurídicos perante as partes e terceiros. Assim, a publicidade é requisito de eficácia e não elemento de formação do ato. Por essa razão, os atos irregulares não se convalidam com a publicação, nem os regulares prescindem para sua exequibilidade (MEIRELLES, 2005; CARVALHO FILHO, 2010).

O princípio da eficiência, que ganhou status de direito constitucional com a EC 45/2004, impõe à Administração Pública a obrigação de realizar suas atribuições com precisão, perfeição e rendimento funcional. O desempenho deve ser rápido e oferecido de forma a satisfazer os interesses dos administrados em particular e da coletividade em geral. Nada justifica qualquer procrastinação. É o mais moderno princípio administrativo que reclama resultados positivos para o serviço público e que atenda as necessidades da comunidade (GASPARINI, 2011).

O princípio da segurança jurídica é considerado como um dos fundamentos da ordem jurídica. Tem como objetivo impedir alterações supervenientes que instabilizem a vida em sociedade, além de amenizar os efeitos traumáticos de novas disposições, protegendo, assim, a estabilidade como uma certeza para as regras sociais. Desse modo, ele está entranhado a existência de maior solidez das relações jurídicas, mesmo daquelas que nasceram com vícios de legalidade (MARINELA, 2015).

Pelo princípio da motivação o administrador público justifica sua ação administrativa, indicando os pressupostos de fato, que derivam o ato e os pressupostos de direito que autorizam sua prática. Ele está consolidado pela doutrina e pela jurisprudência, não havendo mais espaço para as velhas doutrinas que discutiam se a sua obrigatoriedade alcançava só os atos vinculados ou só os atos discricionários, ou se estava presente em ambas as categorias. A sua obrigatoriedade se justifica em qualquer tipo de ato, porque se trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos (DI PIETRO, 2010).

O princípio de supremacia estabelece privilégios e um patamar de primazia do interesse público sobre o particular. Em razão desse interesse público, a Administração terá posição privilegiada em face dos administrados, além de prerrogativas e obrigações que não são extensíveis aos particulares. Desse modo, a sua diretriz está voltada à direção que o Estado deve seguir para o benefício da coletividade. O fim último de sua atuação deve ser o interesse público. E, se, este objetivo estiver ausente, a atuação está corrompida pelo desvio de finalidade (MARINELA, 2015).

2.2 Administração Direta e Indireta

A expressão Administração Pública admite, basicamente, dois sentidos. No sentido objetivo, exprime a natureza da atividade administrativa, manifestando a ideia de ação, tarefa, enfim a própria função administrativa. No sentido subjetivo, ao contrário, a expressão indica o universo de órgãos e pessoas que desempenham a mesma função, designa os entes que exercem a atividade administrativa (DI PIETRO, 2010; CARVALHO FILHO, 2010).

O Decreto-lei nº 200, de 25.2.67, que regula a estrutura administrativa da União, igualmente, segue o critério subjetivo da doutrina e divide a Administração Pública em direta e indireta. Assim, o seu art. 4º, I, afirma que administração direta é a “que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios”, e no art. 4º, II, preceitua que administração indireta “é a que compreende as seguintes categorias de entidades dotadas de personalidade jurídica própria; a) Autarquias; b) Empresas Públicas; c) Sociedades de Economia Mista; d) Fundações Públicas”. Segundo Carvalho Filho (2010, p.491)

Administração Direta é o conjunto de órgãos que integram as pessoas federativas, aos quais foi atribuída a competência para o exercício, de forma centralizada, das atividades administrativas do Estado... a Administração Pública é, ao mesmo tempo, a titular e a executora do serviço público.

Nesse contexto, é importante destacar que a Administração Direta desempenha atividade centralizada, que é aquela exercida pelo Estado diretamente, considerando as diversas pessoas políticas que compõe nosso sistema federativo – a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que exercem, por si mesmas, diversas atividades internas e externas. Para efetivar essa função, Valem-se de seus órgãos internos, que constituem os seus compartimentos ou células integrantes, dotados de competência própria e específica para melhor distribuição do trabalho e formados por servidores públicos, que representam o elemento humano dos órgãos (CARVALHO FILHO, 2010).

Na esfera federal, a Administração Direta da União, no Poder Executivo, se compõe de duas classes de órgãos distintas: a Presidência da República e os Ministérios. A Presidência da República é órgão superior do Executivo e nele se situa o Presidente da República como Chefe da Administração (art. 84, II, da CF). Os Ministérios compõem os outros órgãos administrativos destinados a determinadas áreas como a saúde, a justiça e a educação (CARVALHO FILHO, 2010).

Na esfera estadual, há semelhanças e certo grau de simetria com a federal. Assim, têm-se a Governadoria do Estado e as Secretarias Estaduais, com os seus vários órgãos, correspondentes aos Ministérios na área federal. Por fim, a esfera municipal é composta da Prefeitura e de Secretarias municipais, com seus órgãos internos (CARVALHO FILHO, 2010).

Carvalho Filho (2010, p.496) discorrendo sobre o conceito de Administração Indireta diz que “Administração Indireta é o conjunto de pessoas administrativas que, vinculadas à respectiva Administração Direta, têm o objetivo de desempenhar as atividades administrativas de forma descentralizada.”.

As pessoas jurídicas que incorporam a Administração indireta – autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista – apresentam três aspectos em comum: criação por lei específica, personalidade jurídica e patrimônio próprio. A autarquia, pessoa jurídica de direito público de capacidade exclusivamente pública, titular de interesse público, exerce atividades típicas da Administração Pública; a fundação pública, doutrinariamente dividida em pessoa jurídica de direito público e direito privado, realiza atividades apenas de interesse público; a empresa pública, pessoa jurídica de direito privado, revestindo qualquer das formas admitidas em direito, com capital exclusivamente estatal, tem por finalidade a exploração de atividade econômica, por contingência ou conveniência administrativa; a sociedade de economia mista, pessoa jurídica de direito privado, constituída sob a forma de sociedade anônima e sob o controle majoritário de ente federativo ou de outra entidade da administração indireta, tem também por objetivo a exploração de atividade econômica, independentemente das circunstâncias que justificam a criação de empresa pública (BANDEIRA DE MELLO, 2008; MEIRELLES, 2005).

Todo esse arcabouço teórico exposto demonstra qual o contexto do ponto de vista do regime jurídico administrativo está inserido a matéria relativa aos recursos públicos. Os princípios, os conceitos e a estrutura estabelecida pelo nosso ordenamento jurídico referente à Administração Pública apresenta os fundamentos de validade de todo os atos da Administração. Assim, verifica-se que o regime jurídico administrativo brasileiro é um regime alicerçado na legalidade e na moralidade, preceitos que devem nortear toda os gestores públicos.

Portanto, é com essa estrutura e nesse sistema jurídico administrativo que a gestão dos recursos e gastos públicos está estabelecida. Desse modo, percebe-se que qualquer lei que viesse a regular as finanças públicas estaria enquadrada nesse contexto e orientada nesses princípios. É respeitando essas condições que foi promulgada a Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual tem a função de regulamentar às finanças públicas, dispendo sobre o controle dos gastos públicos e a transparência na gestão fiscal.

3. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

No Brasil, o desequilíbrio fiscal por muito tempo foi uma marca negativa na administração pública, ocorrendo consequências prejudiciais para a nossa economia. Essa situação de desajuste nas contas públicas, de se gastar mais do que se arrecada, acarretou em redução na amplitude e qualidade dos serviços públicos, na diminuição do atendimento de necessidades essenciais da população como saúde, educação, saneamento etc., atingindo principalmente os mais pobres, que são os que mais sofrem os efeitos da falta de investimentos governamentais (MAGALHÃES, 2005).

A administração pública vem passando por reformas nas últimas décadas firmadas na legislação, que exigem mais comprometimento e seriedade no gerenciamento dos recursos. Com o aparecimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que consiste num instrumento para auxiliar os governantes a gerir os recursos públicos, tais exigências cresceram, demandando dos gestores públicos obrigações fiscais mais

rígidas, como o equilíbrio das contas públicas, maior transparência dos recursos públicos e sua aplicação da melhor forma possível (MAGALHÃES, 2005).

A Lei de Responsabilidade Fiscal, aprovada em 2000, promoveu uma mudança institucional e cultural na forma de administrar o dinheiro público, provocando um rompimento na forma de atuar da administração pública. A lei consolida os princípios da Federação, impondo aos governantes dos Estados e Municípios que terão não só que prestar contas de seus atos ao governo federal, como à comunidade que os elegeu. Com a lei, permite-se uma maior intensidade na fiscalização pela sociedade. E os governantes que descumprirem as regras serão julgados e punidos pela justiça e pelos eleitores (MAGALHÃES, 2005).

Segundo Khair (2000, p.13):

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é uma lei complementar que, regulamentando o artigo 163 da Constituição Federal, estabelece as normas orientadoras das finanças públicas no País. Ela objetiva aprimorar a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos, por meio de ação planejada e transparente que possibilite prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

A LRF, além de ser um instrumento de auxílio aos governantes a administrar os recursos públicos, com o objetivo de ajudar na gestão da receita e das despesas públicas, do endividamento e do patrimônio público, também busca a transparência da gestão como uma forma de controle social, pois fixa a publicação de relatórios e demonstrativos da execução orçamentária. Dessa forma, expõe um mecanismo para a sociedade ter acesso às contas públicas, podendo fiscalizar, emitir sua opinião e ajudar a garantir um bom gerenciamento público. Os administradores, com a LRF passarão a ter o compromisso com o orçamento e metas, que devem ser submetidas ao Poder Legislativo (MAGALHÃES, 2005).

A lei é baseada em quatro pontos principais: o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização. O planejamento é aperfeiçoado pelas informações, metas, limitações e condições para a renúncia de receita e para a geração de despesa. A transparência é evidenciada com a divulgação de quatro relatórios: Relatório de gestão Fiscal, Relatório Resumido da Execução-Orçamentária, Anexo de Metas Fiscais e Anexo de Riscos Fiscais. O controle é realizado pela maior transparência e qualidade das informações, com uma fiscalização contínua dos Tribunais de Contas. A responsabilização acontecerá pelo descumprimento das normas, com a suspensão das transferências voluntárias e a permissão para operação de crédito. Os responsáveis sofrerão as punições relativas ao crime de responsabilidade fiscal (MAGALHÃES, 2005).

Segundo Cruz (2012), a novidade da Lei de Responsabilidade Fiscal reside da especificidade da responsabilidade da gestão financeira a começar de um acompanhamento ordenado do desempenho mensal, trimestral, anual e plurianual. Assim, o mencionado autor afirma: “Controles localizados nos gastos com pessoal, nos limites de endividamento, organização do sistema próprio de previdência, transferência de recursos constitucionais e voluntários e déficit primário servem de referencial para avaliar o desempenho,” (CRUZ, p.2, 2012).

O art. 1º, § 1º da LRF conceitua responsabilidade fiscal referindo-se aos seguintes pontos: ação planejada e transparente; prevenção de riscos e correção dos desvios; afetação do equilíbrio das contas públicas; cumprimento de metas de resultados

entre receitas e despesas; obediência a limites, visando ao equilíbrio das contas públicas; condições no que tange a renúncia de receita; condições no que tange a geração de despesas com pessoal; condições no que tange a geração de despesas com a seguridade social; condições no que tange a geração de despesas com as dívidas consolidada e mobiliária; condições no que tange a concessão de garantias; condições no que tange a inscrição em restos a pagar.

4. GASTOS COM PESSOAL

De acordo com o art 18 da LRF, considera-se despesa total com pessoal:

o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

O § 1º do art. 18 ainda traz outra informação importante, prescrevendo que os gastos decorrentes dos contratos de terceirização serão reconhecidos como “outras despesas de pessoal”, objetivando ampliar ainda mais a categoria de “despesa com pessoal”, a fim de que os dispêndios com os terceirizados também sejam incluídos no valor total dos gastos, subordinando-se igualmente aos limites e providências estabelecidos pela LRF. Portanto, segundo Piscitelli (2011, p.113), diante da redação do artigo 18 da LRF, pode-se dizer que:

as despesas com pessoal englobam todas as modalidades de gasto do Poder Público relacionadas ao pagamento de prestação de serviços no sentido mais amplo que tal atividade pode ser compreendida: incluem-se, nessa classificação, ativos, inativos, pensionistas, contribuições, encargos e, igualmente, terceiros cuja mão de obra substitua os servidores públicos.

A importância de um amplo alcance na definição de despesa com pessoal está no intento de controle desse tipo de gasto, considerando que o entendimento sobre os limites de gasto com pessoal é fundamental para o manejo do controle (PISCITELLI, 2011).

Segundo Giuberti (2005), a instituição de limites específicos para o gasto com pessoal está relacionada ao fato deste ser o principal item de despesa corrente e possuir um histórico de altos valores por um longo período. Gastos elevados com o funcionalismo público diminuem a receita disponível para fornecer serviços públicos básicos, como saúde, saneamento e educação, e para investir, em especial, no item infraestrutura.

O art. 169, *caput*, da Constituição, concede à lei complementar atribuição para estabelecer os limites de despesa com pessoal ativo e inativo dos entes federados. Esse papel é exercido pela Lei de Responsabilidade Fiscal no art. 19, com os limites globais, art. 20, com a repartição desses limites, e art. 22, com os limites prudenciais.

Inicialmente, é relevante destacar, para uma melhor compreensão dos limites de gastos com pessoal, a definição de receita corrente líquida, que está delimitada no art. 2º, IV, da LRF, que encerra, basicamente, a receita corrente “própria” dos entes, ficando excluídas as parcelas que serão transferidas por conta da repartição da arrecadação tributária, considerando o período do mês atual somado aos onze meses imediatamente

anteriores, seguindo a lógica do art. 18, § 2º da LRF, que estabelece qual o intervalo de tempo para a apuração de despesa com pessoal, conforme o entendimento de Piscitelli (2011, p. 114), que afirma:

Para saber se a despesa com pessoal de determinado ente está nos termos da LRF, deve-se somar as despesas dos onze meses anteriores ao mês atual e compará-las com o limite de 50% ou 60% da receita corrente líquida (a depender do ente), também apurada nos onze meses anteriores, somando-se a isso a receita do mês atual.

Na situação do limite máximo (global) para a despesa com pessoal, de acordo com o art. 19, II e III, da LRF, Estados e Municípios possuem o mesmo tratamento, ambos devendo cumprir o limite de 60% da receita corrente líquida, e a União, conforme o inciso I do citado artigo, 50%. Assim, esses limites visam impor, ao lado do disposto no art. 169 da Constituição Federal, ordem na realização dos gastos com o servidor público (GIUBERTI, 2005; CRUZ, 2012).

O art. 19, § 1º da LRF, ainda exclui alguns gastos da despesa com pessoal, para fins de apuração do limite máximo da despesa de pessoal do ente federativo. Citem-se como exemplo, os pagamentos de indenização por demissão de servidores ou empregados e aqueles relativos aos programas de demissão voluntária. É claro que esses gastos devem ser classificados como “despesa com pessoal”, principalmente, atentando-se a redação do *caput* do artigo 18 da LRF. Mas, apesar disso, o artigo 19, § 1º, os afasta expressamente quando se trata de calcular o limite de gasto com pessoal (PISCITELLI, 2011).

Dispõe a LRF, que do percentual de 60% fixados para o gasto total com o pessoal dos municípios, 6% deverão ser destinados ao Poder Legislativo (Art. 20, III, a) e 54% ao Poder Executivo (Art. 20, III, b). Supõe-se que a fixação desses percentuais decorre de estudos baseados em dados estatísticos, devidamente amparados por critérios técnicos adequados (CRUZ, 2012).

No entanto, o percentual de 6% determinado ao Poder Legislativo dos Municípios somente tem prevalência sobre os limites de despesas com pessoal fixados pela Emenda Constitucional nº 25, de 14-02-2000, que altera o inciso VI do art. 29 e acrescenta o art. 29-A à Constituição Federal, se ficar demonstrado que o valor equivalente aos 6% é inferior a 70% dos gastos totais do Legislativo (CRUZ, 2012).

Quando se tratar de aumentar o gasto com pessoal é a Constituição, que, primeiramente, estabelece as condições, em seu art. 169, § 1º. Inicialmente, há necessidade de prévia dotação orçamentária, suficiente para atender a despesa ora majorada, o que implica a exigência de uma contrapartida efetiva em receita prevista na LOA. Além disso, a norma constitucional prescreve a necessidade de uma autorização específica sobre a majoração de gasto com pessoal na LDO (PISCITELLI, 2011).

Em complementação ao dispositivo constitucional, o artigo 21 da LRF estabelece condições para a validade dos atos que resultarem em aumento de despesa com pessoal. Conforme o inciso I do citado artigo, deve-se respeitar as condições previstas no artigo 169, § 1º, e também no artigo 37, inciso XIII, que veda a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para fins de remuneração de pessoal (PISCITELLI, 2011).

Além disso, exige-se a observância do disposto nos próprios artigos, como o art. 16, no qual é estabelecido que qualquer ação que acarrete aumento de despesa será acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício de

vigência e nos dois subsequentes e a declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, e art. 17, que prescreve que se considera obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios (PISCITELLI, 2011).

Nos termos do inciso II, do art. 21, da LRF, a majoração da despesa não será válida se passar do limite legal de comprometimento com o pessoal inativo. Por último, o parágrafo único do dispositivo destaca ser igualmente nulo o ato de que resulte aumento de gasto com pessoal que tenha sido expedido nos últimos 180 dias de mandato de poder ou órgão (PISCITELLI, 2011).

É importante destacar que a LRF em seu art. 22 estabeleceu um limite prudencial para evitar que o limite máximo da despesa com pessoal seja ultrapassado. Diz o citado artigo que quando a despesa com pessoal ocupante de cargos efetivos ou em comissão ou com pessoal ocupante de cargos, funções e empregos públicos, sejam estatutários ou celetistas, vier a ultrapassar a 95% do limite previsto para esse tipo de despesa, ficam proibidos ao Poder ou órgão que estejam nessa situação: a) a Criação de cargo, emprego ou função; b) a Concessão de vantagens, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os decorrentes de sentença judicial, de determinação legal ou contratual, ressalvada também, a revisão de remuneração prevista no inciso X do Art. 37, da Constituição Federal; c) a Alteração de estrutura de carreira da qual decorra aumento de despesa; d) o provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, não se incluindo nesta vedação a reposição de servidor em virtude de vacância de cargo por aposentadoria ou falecimento de servidor e desde que seja nas áreas de educação, saúde e segurança; e, finalmente, e) a contratação de hora extra (AGUIAR, 2004).

Contudo, se a despesa com pessoal exceder o limite determinado, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, devendo ser reduzido no mínimo um terço no primeiro quadrimestre. Para diminuir o excedente da despesa com pessoal, pode a Administração, com base no § 3º do art. 169 da Constituição Federal: a) reduzir em pelo menos 25 % das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; b) exonerar os servidores não estáveis. Se essas medidas mencionadas não forem suficientes para assegurar o cumprimento da lei, diz a Constituição Federal no § 4º do art. 169, que o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal. (AGUIAR, 2004)

Não conseguindo a Administração a redução no prazo estabelecido, e enquanto continuar o excesso, o ente não poderá, de acordo com o § 3º, do art. 23, da LRF a) receber transferências voluntárias; b) obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; c) contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal. É válido destacar que, se a extrapolação do limite da despesa com pessoal ocorrer no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de poder ou órgão referidos no art. 20 da LRF, as restrições acima mencionadas aplicam-se imediatamente (AGUIAR, 2004).

O acompanhamento e fiscalização da situação de cada uma das determinações provenientes da presente Lei Complementar sobre os entes federados caberá principalmente aos Tribunais de Contas, que prestam auxílio ao Legislativo no exercício do controle externo, e, também atuam como órgãos técnicos à disposição dos outros poderes, na busca pelo maior controle e responsabilidade na gestão do dinheiro público (PISCITELLI, 2011).

Corroborando com essas afirmações, o § 1º, II, do art. 59, da LRF, instituiu o limite de alerta, prescrevendo que os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% do limite, orientando os gestores públicos a adotarem medidas que impeçam o aumento de gastos dessa natureza, com vistas a evitar as restrições e vedações previstas na LRF.

5. METODOLOGIA

5.1 Tipologia da Pesquisa, Coleta e Tratamento dos Dados

Considerando que o objetivo do artigo é uma análise dos gastos com pessoal dos municípios cearenses, e sabendo que esta pesquisa pode ser enquadrada em mais de uma tipologia, verifica-se que este trabalho, quanto aos objetivos pode ser classificado em descritivo, considerando que este tipo de pesquisa tem “como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno” (GIL, 2010, p.46), que é o caso, pois está sendo examinado e descrito o desempenho dos municípios cearenses referentes aos gastos com pessoal sob o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto à natureza, este estudo tem uma abordagem qualitativa, que se caracteriza pela dedicação à compreensão dos significados dos eventos, sem a necessidade de apoiar-se em informações estatísticas. A opção por essa tipologia está em conformidade a proposta deste trabalho, que tem por fim analisar os gastos com pessoal sob o efeito da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O presente trabalho acadêmico, no que se refere aos procedimentos, pode ser apontado como bibliográfico – documental. Entendendo-se que bibliográfica é a pesquisa em que o pesquisador faz contato direto com tudo o que for publicado, dito, filmado ou de alguma outra forma registrado sobre determinado tema. Qualquer estudo científico supõe e requer uma prévia e profunda pesquisa bibliográfica. Assim, dentre as fontes bibliográficas, foram utilizados livros e artigos científicos de diversos autores que discorreram sobre o tema em estudo.

Com relação à pesquisa documental, que está relacionada com a sua fonte, a qual se restringe a documentos escritos ou não escritos, sempre de fontes primárias, este trabalho utilizará de documentos como os arquivos e relatórios fiscais disponibilizados em páginas da internet, como o *site* do Tribunal de Contas dos Municípios, TCM/CE, cujo principal documento de informação foi o Relatório de Acompanhamento Gerencial, que fornecia os dados de gastos com pessoal dos municípios do Estado do Ceará.

A técnica de coleta de dados será a documentação indireta documental, pois esta trata especificamente da coleta de informações de fontes primárias, tais como documentos de arquivos públicos, relatórios, contratos. Aplicando-se a esta pesquisa, que utilizará os seguintes dados: Legislação, Relatório de Acompanhamento Gerencial dos municípios cearenses, Lei de Responsabilidade Fiscal, dentre outros, onde serão

coletados nas páginas da internet do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará.

No concernente à técnica de Análise dos dados, será qualitativa, destacando-se a análise de conteúdo, que é utilizada no tratamento de dados que visa identificar o que vem sendo dito acerca de determinado tema, pois neste estudo foi realizado uma abordagem e análise dos gastos de pessoal diante da receita corrente líquida, verificando quais os municípios estão ou não enquadrados nos limites fixados na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Segundo Bardin (1977), a análise de conteúdo compreende um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens.

Foi realizada a análise documental dos relatórios contábeis da gestão pública dos municípios cearenses, referentes ao período de 2014, descrevendo suas características e relações com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

5.2 População e Amostra

Foi feito um levantamento dos dados de gastos com pessoal com relação a receita corrente líquida de todos os 184 municípios do estado do Ceará. Esses municípios foram divididos com base nos limites fixados da LRF, dessa forma, foram formado quatro grupos de municípios, os que estavam abaixo do percentual do limite de alerta da LRF, 48,60%, acima do limite de alerta e abaixo do limite prudencial, 48,60% a 51,29%, entre o limite prudencial e o limite máximo, 51,30% a 53,99% e acima do limite máximo de 54%.

6. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

6.1 Gastos com pessoal nos municípios do Estado do Ceará

Neste estudo, foram coletados os dados de gastos com pessoal sobre a receita corrente líquida de todos os 184 municípios do Estado do Ceará. Foi feita uma divisão nos municípios tendo como referência os limites fiscais da LRF. Assim, considerando os artigos 59 (limite de alerta), 22 (limite prudencial) e 20 (limite máximo), que, respectivamente, estipulam os percentuais de 48,60% a 51,29%, 51,30% a 53,99% e 54%, os municípios foram distribuídos em grupos conforme as informações com gastos com pessoal do ano de 2014.

A fórmula utilizada como referência para avaliar os municípios nos limites da LRF é a Despesa Total com Pessoal dividida pela Receita Corrente Líquida (DTP/RCL), na qual, Despesa Total com Pessoal (DTP) compreende o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos e inativos e os pensionistas com quaisquer espécies remuneratórias, não incluídos no cálculo os valores referentes a verbas indenizatórias, e a Receita Corrente Líquida (RCL) é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira. A citada fórmula, DTP/RCL, será apresentada em porcentagem (%).

6.2 Municípios que possuem o DTP/RCL abaixo do limite de alerta

Tabela 1- DTP/RCL

MUNICÍPIO	%	MUNICÍPIO	%
SOBRAL	24,42	SÃO GONÇALO DO AMARANTE	44,99
BARBALHA	32,66	QUIXERÉ	45,29
PIRES FERREIRA	33,35	FORTALEZA	45,98
PARAMBU	37,55	MORADA NOVA	46,16
ABAIARA	38,35	PORTEIRAS	46,19
ARNEIROZ	39,07	PENAFORTE	46,40
BREJO SANTO	40,90	ARACATI	47,38
CARIUS	41,36	ITATIRA	47,58
POTIRETAMA	42,37	CARIRE	47,81
CARIDADE	42,46	JUAZEIRO DO NORTE	47,96
PIQUET CARNEIRO	43,29	FARIAS BRITO	48,02
ANTONINA DO NORTE	43,34	SÃO JOÃO DO JAGUARIBE	48,23
SENADOR SÁ	43,56	ALCANTARAS	48,57

Fonte: Elaborado pelo autor (2015), com base nos dados dos relatórios de acompanhamento gerencial do TCM/CE de 2014.

Dos 184 municípios cearenses, apenas 26 municípios cumpriram o percentual abaixo do limite de alerta da LRF, que representam 14,13%. Assim, estes municípios não precisarão se submeter a qualquer medida restritiva de gastos ou de sanção previstas na LRF. Pode-se destacar desses municípios, que o menor percentual aplicado foi para o município de Sobral (24,42%) e o maior para o município de Alcântara (48,57%). É, portanto, considerado apenas um limite de acompanhamento de gastos com pessoal realizado pelos órgãos de fiscalização.

6.3 Municípios que possuem a DTP/RCL acima do limite de alerta e abaixo do limite prudencial

Tabela 2 - DTP/RCL

MUNICÍPIO	%	MUNICÍPIO	%
ITACABA	48,64	CRATEÚS	50,11
MARACANAÚ	48,65	MARANGUAPE	50,12
IPUEIRAS	48,68	CAMOCIM	50,21
NOVO ORIENTE	48,78	PINDORETAMA	50,37
SABOIRO	48,95	NOVA OLINDA	50,38
ALTANEIRA	49,00	IPAPORANGA	50,45
SÃO BENEDITO	49,02	UMARI	50,68
TIANGUÁ	49,07	ERERE	50,76
ORÓS	49,09	AURORA	50,78
RUSSAS	49,10	MERUOCA	50,79
TAUÁ	49,37	ITAITINGA	50,80
IBIAPINA	49,67	CATUNDA	50,86
JATI	49,71	ITAREMA	50,91
CAUCAIA	49,95	MORAÚJO	50,91
CASCADEL	49,99	GRANJA	50,92
VARJOTA	50,00	TEJUÇUOCA	51,04
AIUABA	50,08	MAURITI	51,22
MUCAMBO	50,10	CEDRO	51,25

Fonte: Elaborado pelo autor (2015), com base nos dados dos relatórios de acompanhamento gerencial do TCM/CE de 2014.

Dos 184 municípios cearenses, apenas 36 municípios cumpriram o percentual abaixo do limite prudencial e acima do limite de alerta da LRF, que representam 19,56% do total de municípios, e como atingiram o limite de alerta definido para as

Despesas com Pessoal frente à Receita Corrente Líquida, nos termos art. 59, §1º, II da LC - 101/2000, é dever do Tribunal de Contas dos Municípios alertar ao Chefe do Poder Executivo que adote medidas que impeçam o aumento de gastos dessa natureza, com vistas a evitar as restrições previstas no Art. 22, Parágrafo único e no Art. 23, §3º da LC 101/2000.

Destaca-se o município de Itaiçaba por ter a menor aplicação (48,64%) e o município de Cedro com a maior aplicação de gastos (51,25%).

6.4 Municípios que ultrapassaram o limite prudencial

Tabela 3 - DTP/RCL

MUNICÍPIO	%	MUNICÍPIO	%
PORANGA	51,47	COREAU	53,17
VIÇOSA DO CEARÁ	51,48	MISSÃO VELHA	53,17
CROATA	51,57	MIRAÍMA	53,28
EUSEBIO	51,78	MOMBAÇA	53,34
ASSARÉ	51,82	ACOPIARA	53,36
VÁRZEA ALEGRE	51,86	PEDRA BRANCA	53,46
MILHÃ	51,98	URUOCA	53,53
JIOCA DE JERICOACARA	51,99	IRAUCUBA	53,55
ALTO SANTO	52,11	OCARA	53,57
GROAIRAS	52,14	UMIRIM	53,59
UBAJARA	52,17	MASSAPÊ	53,61
CATARINA	52,35	IRACEMA	53,62
SOLONÓPOLE	52,37	PALMÁCIA	53,70
MARTINÓPOLE	52,47	BAIXIO	53,71
ARARENDA	52,53	CARNAUBAL	53,73
JAGUARIBE	52,54	JARDIM	53,74
PENTECOSTE	52,57	JAGUARETAMA	53,81
CRATO	52,70	LAVRAS DA MANGABEIRA	53,84
PALHANO	52,71	ARACOIABA	53,88
IGUATU	52,74	SENADOR POMPEU	53,88
FORQUILHA	52,78	BARROQUINHA	53,89
QUIXADÁ	52,79	BOA VIAGEM	53,89
FORTIM	52,88	MILAGRES	53,89
RERIUTABA	52,88	JUCÁS	53,90
GRANGEIRO	53,01	PACUJÁ	53,91
JAGUARUANA	53,03	HORIZONTE	53,93
APUIARÉS	53,09	IPAUMIRIM	53,95
PARAIPABA	53,12	MORRINHOS	53,96
DEP. IRAPUAN PINHEIRO	53,14	BANABUIU	53,97
ITAPAJÉ	53,14		

Fonte: Elaborado pelo autor (2015), com base nos dados dos relatórios de acompanhamento gerencial do TCM/CE de 2014.

Esses municípios representam 32,06% do total de municípios, portanto, são 59 municípios, e como atingiram o LIMITE PRUDENCIAL definido para as Despesas com Pessoal frente à Receita Corrente Líquida, é imperativo que o Chefe do Poder Executivo adote medidas imediatas para impedir o aumento de gastos dessa natureza, observadas as vedações impostas pelo Art. 22, Parágrafo único, e sob pena de arcar com as implicações previstas no Art. 23, §3º da LC 101/2000.

Destaca-se o município de Poranga por ter a menor aplicação (51,47%) e o município de Banabuiu com a maior aplicação de gastos (53,97%).

6.5 Municípios que ultrapassaram o limite máximo

Tabela 4 - DTP/RCL

MUNICÍPIO	%	MUNICÍPIO	%
CHOROZINHO	53,99	POTENGI	57,32
HIDROLÂNDIA	54,00	GUARACIABA DO NORTE	57,72
SÃO LUÍS DO CURU	54,02	QUIXERAMOBIM	57,84
MARCO	54,07	SANTANA DO CARIRI	57,90
BATURITÉ	54,19	CRUZ	58,22
TRAIRI	54,33	SANTANA DO ACARAÚ	58,22
QUITERIANÓPOLIS	54,35	FRECHEIRINHA	58,43
IPU	54,58	GUAÍUBA	59,01
ITAPIPOCA	54,58	CAPISTRANO	59,07
AQUIRAZ	54,67	INDEPENDÊNCIA	59,13
BARREIRA	54,99	IBARETAMA	59,61
QUIXELÔ	55,02	TURURU	59,91
URUBURETAMA	55,04	ITAPIUNA	60,90
SALITRE	55,05	PACOTI	61,10
BEBERIBE	55,26	JAGUARIBARA	61,13
ACARAU	55,42	TARRAFAS	61,18
GUARAMIRANGA	55,51	ICÓ	61,37
MONSENHOR TABOSA	55,69	ARATUBA	61,54
PACATUBA	55,92	NOVA RUSSAS	61,68
PEREIRO	55,97	MADALENA	61,70
GENERAL SAMPAIO	56,01	CAMPOS SALES	61,83
ACARAPE	56,06	CHAVAL	62,11
LIMOEIRO DO NORTE	56,36	CARIRIAÇU	62,27
CANINDÉ	56,54	CHORO	62,86
PACAJUS	56,60	IBICUITINGA	62,87
ICAPUÍ	56,68	BELA CRUZ	63,07
TAMBORIL	56,77	ARARIPE	63,54
TABULEIRO DO NORTE	56,89	BARRO	64,14
SANTA QUITÉRIA	56,93	MULUNGU	64,66
GRAÇA	57,12	PARACURU	65,73
PARAMOTI	57,28	AMONTADA	68,59
REDENÇÃO	57,30		

Fonte: Elaborado pelo autor (2015), com base nos dados dos relatórios de acompanhamento gerencial do TCM/CE de 2014.

Esses municípios, em número de 63, representam 34,23% do total de municípios, e como atingiram o LIMITE TOTAL definido para as Despesas com Pessoal frente à Receita Corrente Líquida, descumprindo a determinação do Art. 20, III, b da LC 101/2000, é obrigação do Chefe do Poder Executivo a recondução dos gastos públicos com pessoal ao Limite Legal através da eliminação do percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos 1/3 no primeiro (art. 23, caput, LRF), observadas as vedações impostas pelo Art. 22, Parágrafo único, e sob pena de arcar com as restrições do §3º do Art. 23 da LC 101/2000.

A Constituição Federal em seu artigo 169 indica a ordem dos cortes para ajustes da despesa com pessoal. Destaca-se na tabela 4 que Chorozinho teve a menor aplicação de gastos com 53,99% e Amontada o maior percentual com 68,59%.

7. CONCLUSÃO

Este trabalho depois da obtenção, análise e avaliação dos dados dos 184 municípios do Estado do Ceará constatou que mesmo depois de 14 anos de publicação da LRF, não há um efetivo controle dos gastos com pessoal, que ainda são altos e

extrapolam, na maioria dos municípios, os limites da LRF. Assim, percebe-se que não vêm se comportando de forma equilibrada, violando o princípio da economicidade, os gastos com pessoal, que possuem como consequência a escassez de recursos para investimentos.

Somente 26 municípios ficaram abaixo do limite de alerta, e apenas 36 estavam acima deste limite e abaixo do limite prudencial, representando um percentual de 33,69%, um percentual baixo, que reflete o descompromisso dos administradores com os gastos com pessoal. Assim, esses municípios, mesmo possuindo recursos para implementar políticas públicas e incrementar o desenvolvimento econômico e social, não o fazem na sua plenitude e eficácia porque grande parte dos recursos já estão comprometidos com despesas com pessoal.

Com relação ao limite prudencial, 59 municípios atingiram esse limite, significando uma porcentagem de 32,06%. E com relação ao limite máximo, 63 municípios extrapolaram este limite, representando 34,23%. Dessa forma, a soma dos percentuais dos dois tipos de limites que denota o valor de 66,30%, demonstra o descaso com a responsabilidade fiscal.

É realmente preocupante e ao mesmo tempo singular o fato de um diploma normativo, dos mais modernos, que aborda e enfatiza o planejamento, o controle e a transparência, estabelecendo orientações, limites e prevendo sanções e responsabilidades das mais diversas naturezas, como civil administrativa e penal, esteja ainda sendo negligenciado pelos gestores públicos, que de forma irresponsável, só fazem aumentar a dívida pública, comprometendo a capacidade de financiamento e investimento do Estado, acarretando sérios problemas para a sociedade, que sofre as consequências da má gestão dos recursos públicos.

8. REFERÊNCIAS

AGUIAR, Afonso Gomes. **Lei de Responsabilidade Fiscal – Questões Práticas**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Senado, 1988.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

COSTA, José Fernandes da. **Reflexos da Lei de Responsabilidade Fiscal no Endividamento dos Municípios Brasileiros**. Revista Contabilidade e Finanças, v. 20, nº 51, São Paulo Sept./Dec. 2009.

CRUZ, Flávio da. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella . **Direito Administrativo**. 23. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIUBERTI, Ana Carolina. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Efeitos sobre o Gasto com Pessoal dos Municípios Brasileiros**. Brasília: Esaf, 2005, p.46

KHAIR, Amir Antonio. **Lei de Responsabilidade Fiscal: As Transgressões à Lei de Responsabilidade Fiscal e Correspondentes Punições Fiscais e Penais**. BNDES. 2000.

MAGALHÃES, Elizete Aparecida de. **A Influência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) na tomada de decisão pelos gestores públicos municipais**. Contab. Vista & Ver. Belo Horizonte, v. 16, n. 3, p. 9 – 26, dez. 2005.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro: Esquematizado**. São Paulo: Editora Método, 2011