



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA, CONTABILIDADE
E SECRETARIADO – FEAACS
DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

Emerson de Oliveira Sousa

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E GASTOS COM PESSOAL: ESTUDO NOS
MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA**

Orientadora: Profa. Me. Cintia de Almeida

FORTALEZA

2015

EMERSON DE OLIVEIRA SOUSA

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E GASTOS COM PESSOAL: ESTUDO NOS
MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA**

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

Aprovado em: __/__/_____.

BANCA EXAMINADORA

**Prof^ª. Me. Cintia de Almeida (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)**

**Prof^ª. Me. Nirleide Saraiva Coelho e Cavalcante
Universidade Federal do Ceará (UFC)**

**Prof^ª. João Sobrinho
Universidade Federal do Ceará (UFC)**

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E GASTOS COM PESSOAL: ESTUDO NOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA

Autor: Emerson de Oliveira Souza

Orientadora: Profa. Me. Cíntia de Almeida

RESUMO

A lei complementar nº 101 de 2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal, surgiu como instrumento de controle fiscal a fim de restringir a má gestão que possa prejudicar o orçamento público, através de limites impostos sobre os gastos com pessoal. O presente estudo tem como objetivo evidenciar quais municípios da região metropolitana de Fortaleza estão conduzindo seus gastos com pessoal, nos períodos de 2012 a 2014, conforme a disposição da lei complementar nº101 de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal. A pesquisa bibliográfica, documental, descritivo e qualitativo, utilizou-se os dados dos sítios eletrônicos do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará e do Contas Públicas da Caixa Econômica Federal. Conclui-se que apenas Guaiuba, Chorozinho e Pacajus foram os municípios que mais excederam os limites previstos na respectiva lei. Fortaleza foi o único município que não alcançou o limite prudencial nos três períodos avaliados.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal, despesa com pessoal e Receita Corrente Líquida

ABSTRACT

Complementary Law No. 101 of 2000, known as the Fiscal Responsibility Law, emerged as fiscal control instrument to restrict the mismanagement that could harm the public budget through tax limits on personnel expenses. This study aims to show which cities in the metropolitan area of Fortaleza are conducting their personnel expenses in the periods 2012 to 2014, according to the provision of supplementary law 101 of 2000, the Fiscal Responsibility Law. The bibliographical research, documentary, descriptive and qualitative, we used data from electronic sites of the Court of the State of Ceará municipalities and the Public Federal Savings Bank Accounts. It concludes that only Guaiuba, Chorozinho and Pacajus were the municipalities with the highest exceeded the limits laid down in the relevant law. Fortaleza was the only municipality that has not reached the prudential limit in the three periods.

Keywords: Fiscal Responsibility Law, personnel expense and Current Net Revenue

1 INTRODUÇÃO

Os gastos excessivos a duas décadas anteriores a 2000, mais precisamente em 1996, estados e municípios triplicaram suas dívidas em relação a 1995. A soma do valor da dívida de Estados e prefeituras em 1999 ultrapassava 115 bilhões de reais, dívida essa para com o Governo Federal. A união renegociou mais de 200 bilhões em dívidas estaduais. O descontrole excessivo dos recursos públicos era evidente até em 1999. Era necessária a criação de um mecanismo de controle de gastos públicos (SECCO, 2000).

A lei complementar nº 101 de 2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal, atribuiu maiores obrigações aos gestores do orçamento público, a fim de evitar a má gestão pública nos orçamentos do governo, visando à disciplina e a transparência da administração dos recursos, além de exigir uma padronização das ações desses administradores sobre tais recursos que lhes foram destinados.

A LRF é um instrumento de controle fiscal que tem como objetivo coibir o comportamento administrativo que prejudique o orçamento público. Para isso, a lei faz

diversas restrições em destaque para os gastos com pessoal, tanto dos entes da União, Estado, Distrito Federal e Municipal e dos 3 poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário. Sobre os limites com gastos, estes não poderão ultrapassar os valores previstos no orçamento e caso ultrapassem deverão efetuar suas reduções em tempo previsto.

A partir da vigência da lei foi dado um prazo para que os municípios brasileiros pudessem adequar às contas públicas em concordância com o que estava previsto. Catorze anos após a criação da lei, faz-se necessário um estudo sobre o assunto a fim de avaliar a sua eficácia sobre a gestão pública, enfatizando as despesas com pessoal efetuadas pelos municípios da região metropolitana de Fortaleza. Nesse contexto, faz-se o seguinte questionamento: Quais municípios da região metropolitana de Fortaleza estão obedecendo aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal em relação aos gastos com pessoal, especificamente no período de 2012 a 2014?

O trabalho em questão abordará tal problema, tendo como objetivo geral evidenciar quais municípios da região metropolitana de Fortaleza estão conduzindo seus gastos com pessoal, nos períodos de 2012 a 2014, conforme a disposição da lei complementar nº101 de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal. E tem como objetivos específicos avaliar os efeitos da lei de responsabilidade fiscal sobre a despesa com pessoal e descrever a situação de gastos com pessoal apresentada no relatório de gestão fiscal dos municípios da região metropolitana de Fortaleza no período de 2012 a 2014. O trabalho fará uso dos dados contábeis encontrados no Sistema de Coleta de Dados dos Entes da Federação-SISTN e no sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Município do Estado do Ceará, em destaque os valores referentes à Receita Corrente Líquida-RCL e despesas com pessoal.

O desenvolvimento de um trabalho bibliográfico, documental, descritivo e qualitativo será abordado um estudo sobre a região e os períodos citados, por meio de fontes de dados dos sítios eletrônicos do Tribunal de Contas do Município do Estado do Ceará e do Contas Públicas da Caixa Econômica, através do Sistema de Coleta de Dados Contábeis, SISTN, e , apresentando as características do efeito da LRF e usando tais dados para demonstrar quais municípios estão efetuando seus gastos com pessoal de acordo com a lei.

O estudo se justifica devido ao seu conteúdo informacional sobre a evidenciação dos percentuais das despesas com pessoal sobre a receita corrente líquida nos municípios da região metropolitana de Fortaleza perante os limites previstos na lei de responsabilidade fiscal , no período de 2012 a 2014, pela apresentação dos municípios que mantiveram, excederam ou diminuíram seus gastos com pessoal a fim de cumprir a previsão em lei e pela demonstração de quais períodos apresentaram os maiores e menores gastos com as despesas dessa natureza.

A pesquisa será dividida em cinco seções, onde a primeira aborda a introdução, apresentando a importância da LRF, bem como o problema e os objetivos geral e específicos. A segunda seção apresenta os limites da lei de responsabilidade fiscal, os conceitos de receita corrente líquida e despesas com pessoal e a forma como deve ser usado os recursos públicos sem que comprometa o orçamento público. A terceira seção apresenta a metodologia utilizada e os conceitos a ela pertinentes. Por fim, na quarta seção e quinta seção apresentam-se os dados levantados e as conclusões da pesquisa em questão.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF

A lei complementar nº101, aprovada em 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF, publicada no diário oficial da união em 5 de maio de 2000, tem por finalidade fiscalizar, restringir, transparecer e prevenir os gastos e receitas públicas efetuados por seus gestores, evitando desperdício .

A lei complementar difere da lei ordinária, lei típica ou comum, por se tratar de legislação de matéria específica e pelo seu *quórum* de aprovação. Sendo o primeiro item, de natureza material, uma determinação prevista no texto constitucional e o segundo, de natureza formal, relacionado ao processo legislativo que exige que sua constituição seja aprovada por maioria absoluta (PAULO; ALEXANDRINO, 2012).

A criação da Lei de Responsabilidade Fiscal se deu por parte da pressão do FMI, Fundo Monetário Internacional, que exigia um modelo de equilíbrio das contas públicas dos países devedores, e por parte da sociedade brasileira que exigia um controle das finanças públicas com base no princípio da moralidade da administração pública. Tendo como principal objetivo o combate aos gastos excessivos com as despesas com pessoal, em parte relacionado aos cargos em comissão, e também às despesas excessivas provenientes dos pagamentos do serviço da dívida pública (HARADA, 2010).

Dotada de originalidade ao implementar um modelo misto de regras e transparência, a LRF brasileira tornou-se uma referência internacional em finanças públicas ao destacar-se nesse contexto, definindo o processo de ajuste fiscal para os Estados e Municípios, originando uma relação harmoniosa sobre a responsabilidade fiscal diante da descentralização política, financeira e administrativa (MANTEGA, 2010).

A área de atuação da LRF abrange tanto os quatro entes da federação União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e também aos três poderes do Estado, Executivo, Judiciário e Legislativo, incluindo os Tribunais de Contas, Ministério Público e os órgãos da administração direta, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais subordinadas. Exigindo do gestor público uma elevada importância ao planejamento em seu orçamento e também a transparência do mesmo, tendo sempre em suas ações praticadas a consonância com os princípios do Direito Administrativo público, em destaque a Legalidade e a Publicidade.

Com isso, a LRF visa à criação de um sentimento de responsabilidade do gestor em relação aos recursos públicos, para que este seja aplicado corretamente em benefício à sociedade, conseqüentemente fornecendo a mesma, uma sensação de segurança com base em que o erário está sendo usado de forma controlada, legal e com zelo ao patrimônio público.

Cabe ressaltar que a LRF não estabeleceu que o controle, acompanhamento das finanças públicas seja ação de caráter exclusivo do gestor, pois a sociedade passou a ter uma participação na fiscalização das contas públicas, tendo esse direito resguardado pelo art.1º, parágrafo único da lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. O art. 48 passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 48. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público, (art.48 § único).

Conforme Guedes (2001, p.15), “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe que a ação governamental seja precedida de propostas planejadas, transcorra dentro dos limites e das condições institucionais e resultem no equilíbrio entre receitas e despesas”.

Segundo Castro (2011, p.74):

A lei obrigou a contabilidade a criar registros individualizados por fonte, atendendo aos objetivos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal- SIAFI, a fim de impedir a prática de desvio de finalidade de recursos. Visando maior credibilidade à contabilidade pública, o SIAFI foi criado para ajudar os gestores de forma mais eficiente, permitindo uma fonte segura e tempestiva das informações gerenciais, o acompanhamento de forma analítica do físico-financeiro do orçamento, o controle da dívida externa e interna do Governo Federal,

mecanismos adequados de registro e controle diário da gestão orçamentária; financeira e patrimonial e otimização dos recursos do Tesouro Nacional.

Embasada nas leis orçamentárias, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), obrigando os entes federados a criar um Anexo de Metas Fiscais e um Anexo de Riscos Fiscais, sendo o primeiro responsável pela inclusão das previsões de receitas e despesas, resultados nominal, primário e o montante da dívida pública referente ao exercício a que se refere e aos dois anos seguintes, e o segundo que faz uma avaliação de possibilidades que podem afetar os resultados fiscais estabelecidos para o exercício (GIUBERTI, 2005).

As metas deverão ser mensuradas através de indicadores financeiros para facilitar a avaliação dos resultados sobre o endividamento municipal. No Anexo de Metas Fiscais deverá apresentar, metas anuais, fornecendo instruções, demonstrativo de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos. Dentro desse Anexo deverá existir um comparativo com metas dos últimos três anos. Também deverá constar no Anexo de Metas Fiscais um Demonstrativo da Evolução do Patrimônio Líquido nos últimos três anos, para que possa evidenciar tanto a origem quanto a aplicação dos seus recursos.

2.2 Despesas com pessoal

A LRF estabeleceu a definição de despesas com pessoal em seu art.18, evidenciando que as verbas de natureza indenizatórias não serão incluídas às despesas com pessoal (HARADA, 2010).

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como 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. (BRASIL, Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, 2014).

O cálculo da despesa com pessoal é efetuado através do somatório da despesa realizada do mês de referencia com os outros onze anteriores, através do regime de competência (GUEDES, 2001).

Um dos principais problemas enfrentados pelos gestores relacionados as despesas com pessoal é o valor destinado ao pagamento da folha do município e ao Estado, em destaque os valores destinados aos cargos em comissão e funções de confiança, sendo o primeiro, nomeação de pessoa qualquer ao exercício, tendo como base de escolha apenas a confiança da entidade nomeante, e o segundo trata-se de um cargo atribuído a um servidor público efetivo pertencente à Administração pública.

Os gastos elevados decorrentes do funcionalismo público afetam os investimentos destinados à infraestrutura e aos serviços públicos básicos, provenientes da receita disponível (GIUBERTI, 2005).

Conforme Harada (2010, p.4), “os desperdícios de verbas ocasionados entre outros fatores, gerados pelos cargos comissionados e funções de confiança, eram invariavelmente compensados com a brutal elevação da carga tributária”.

Art. 3º Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor. (BRASIL, Lei nº 8112, de 11 de dezembro de 1990, 2014).

Para controlar os limites de despesas com pessoal foi aderida uma inclusão à Receita Corrente Líquida, para cada período de apuração, consolidando tetos específicos com

percentuais fixados, não sujeitos ao excesso, para cada ente da Federação, conforme o disposto do art. 19 da LRF, além de serem considerados itens de avaliação específica dos Tribunais de Contas (CASTRO, 2011).

Conforme Andrade (2008 p.55), “considera-se receita corrente líquida todas as transações, efetuadas pelas entidades da Administração Pública, que não resultem constituição ou majoração do seu patrimônio”.

Art. 19. [...] não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados :

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento). (BRASIL, Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, 2014).

Dos 60% da receita corrente líquida repartidos para a esfera municipal, 54% pertence ao Poder Executivo. O 6% restante da RCL corresponde ao Poder Legislativo, não podendo haver compensação entre os Poderes (NASCIMENTO, 2000).

O aumento nominal das despesas não implica no descumprimento da regra, mas a não associação da RCL e as despesas com folha de pagamento sim. O limite da RCL disponível deverá ser obedecido pelos gastos com pessoal para que não aja comprometimento na realização de outros serviços públicos básicos, tais como educação, saúde, segurança e infraestrutura, entre outros.

Segundo Mendes e Quaresma (2011, p.140), “um limite percentual de despesas com pessoal também foi imposto aos 3 poderes do Estado e ao Ministério Público, previsto no art. 20 da LRF”. Tal repartição desse limite tem sua forma justificada com base na eficiência do gasto público e para que não haja excessos por parte da cada Poder.

Além do limite total visto no artigo 19 da LRF, as despesas com pessoal tiveram seus limites divididos em limite de alerta, prudencial e máximo, sendo o primeiro um acompanhamento dos limites de gastos com pessoal de 90% sobre os tetos do artigo 19 efetuado pelo Tribunal de Contas por meio de relatório, conforme o inciso II do parágrafo 1º do artigo 59 da LRF.

Art. 59.[...]§ 1o Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite. (BRASIL, Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, 2014).

O segundo, o limite prudencial, é uma advertência para que os gestores da administração pública adotem medidas a fim de evitar que ultrapassem o limite total das despesas dessa natureza. Se a despesa exceder a noventa e cinco por cento do limite total, o limite prudencial será alertado e a administração ficará impedida de fazer a contratação de servidores, as alterações salariais, os planos de carreira e a concessão de vantagens funcionais; equivale tal freio a 95% dos subtetos atribuídos a cada Poder.

Art. 22.[...]Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição ;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias. (BRASIL, Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, 2014).

Conforme Guedes (2001, p.43) “se os limites definidos forem ultrapassados, sem prejuízo das vedações do parágrafo único do artigo 22, o percentual excedente terá que ser relimitado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro”.

Caso o excesso com gastos com pessoal continue após as medidas tomadas, o município passará por restrições até que a situação com as despesas dessa natureza normalize-se.

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoa. (BRASIL, Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, 2014).

O limite máximo é o limite do subteto repartido entre os Poderes, não podendo haver compensação entre os Poderes. Os cumprimentos de tais limites serão verificados ao final de cada quadrimestre (GUEDES, 2001). Quando um município ultrapassa o limite máximo previsto no artigo 20 da LRF, significa que a despesa com pessoal deste município excedeu em cem por cento a receita corrente líquida repassada.

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

[...]III - na esfera municipal:

[...]b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

[...]§ 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar. (BRASIL, Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, 2014).

Fiovarante, Pinheiro e Vieira (2006, p.24), “questiona a eficiência da LRF em controlar os gastos excessivos com base nesses percentuais, dado que os municípios são heterogêneos, com diferentes níveis de demandas por gastos com pessoal”.

A LRF passou a exigir dados mínimos nos registros referentes às despesas, cobrando o número do processo, a descrição do bem fornecido ou serviços da pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, além de procedimento licitatório se for o caso.

A LRF também passou a anular atos que provoquem o aumento da despesa com pessoal, que não atendam às condições previstas em seu conteúdo e aos atos que provoquem o aumento da despesa com pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão. Esta última anulação consiste no controle do comportamento dos governantes para que não ajam com intuito de tirar proveito da situação em período eleitoral, camuflando os atos de sua gestão.

Segundo Nascimento (2010, p.30), “esse limite imposto supracitado não abrange os valores referentes aos aumentos originários das vantagens pessoais dos servidores públicos, uma vez que tais valores estão garantidos na Constituição Federal de 1988”. Trata-se de salários – família, anuênios, quinquênios, entre outros valores que deverão ser pago até o último ano do mandato. Entre outras exceções estão às despesas com pessoal da educação e ao atendimento de necessidades temporárias de excepcional interesse público.

Considerado o principal item de despesa corrente, a imposição desses limites específicos está relacionada ao fato dos gastos elevados acima da receita líquida dos Estados brasileiros por um longo período, de 1996 a 2000 (GIUBERTI, 2005).

Outra medida estabelecida pela LRF foi à impossibilidade de realização de empenho, quando este não está relacionado com o serviço da dívida, nos casos em que a receita arrecadada for menor que a prevista, salvo em casos de despesas de caráter obrigatório, constitucionais ou legais (GIUBERTI, 2005).

A fim de tornar mais eficiente à contenção de tais gastos, houve a introdução de processos de punição penal para o não cumprimento do orçamento previsto para as despesas com pessoal ou de ações que possam causar prejuízo ao mesmo, previsto no art.359-G na Lei 10028/2000, “Lei de Crimes Fiscais”.

Art. 359-G. Ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura: (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos. (BRASIL, Lei nº 10028, de 19 de outubro de 2000, 2014).

2.3 Transparência fiscal

A transparência fiscal tornou-se um dos principais instrumentos de controle das contas públicas pela sociedade e pelo Estado. Entre outros princípios da administração pública, a transparência tem sua existência baseada nos princípios da eficiência, legalidade e publicidade.

Cabe ressaltar que a publicação das contas públicas não significa ato de transparência, pois esta deve estar disponível por meio eletrônico, de fácil acesso, devendo constar informações compreensíveis aos usuários, desconsideradas as que não influem na tomada de decisão. Esse requisito de compreensibilidade deve estar presente para incentivar a participação popular, é o que diz o Art. 1º da Lei Complementar nº131/2009.

Art. 48. Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (BRASIL, Lei complementar nº 131, de 4 de maio de 2009, 2014).

Conforme Mendes e Quaresma (2011, p.140), “a transparência das contas públicas devem estar dispostas na página inicial de seus sítios eletrônicos”. Também fora criado um portal de transparência pela Controladoria Geral da União-CGU para que as informações relativas aos recursos e aos gastos públicos do sejam divulgadas e transferidas do Governo Federal aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Para cada ente da federação foi estabelecido um prazo para adaptação, sendo esse uma relação entre habitantes e ano, assim previsto na Lei complementar nº131/2009. Caso não ocorra adaptação, os entes estarão sobre pena de vedação do recebimento de transferências voluntárias.

Art. 73-B. Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A: I – 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes; II – 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes; III – 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes. (BRASIL, Lei complementar nº 131, de 4 de maio de 2009, 2014).

Segundo Castro (2011, p.74), “a receptividade da Lei de Responsabilidade Fiscal foi tão positiva que o legislativo acabou aprovando a Lei nº10028/2000, lei das penalidades referentes à pessoa do dirigente público, caso esta deixe de cumprir o que está previsto na

LRF”. A lei estabeleceu prazos de consolidação e envio anual das contas dos Municípios e Estados, além da criação de relatórios para controle fiscal, entre eles o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), onde disponibiliza-se o comparativo da execução com os limites de pessoal, de dívida, operações de crédito, e o Controle Social, onde se encontra por meio de disponibilização de relatórios e documentos em meio eletrônico, a participação popular na elaboração dos orçamentos, audiência pública para avaliação do cumprimento das metas fiscais pelo Poder Executivo e divulgação em meio eletrônico, pelo Ministério da Fazenda, dos entes que ultrapassaram o limite da dívida.

3 METODOLOGIA

Este trabalho apresenta em sua estrutura uma pesquisa descritiva, pois visa o estudo da evidencição da Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF sobre os gastos com pessoal na região metropolitana de Fortaleza, entre 2012 e 2014. Os municípios que fazem parte dessa região são Aquiraz, Cascavel, Caucaia, Chorozinho, Eusébio, Guaiuba, Horizonte, Itaitinga, Maracanaú, Maranguape, Pacajus, Pacatuba, Pindoretama e São Gonçalo do Amarante.

Segundo Gil (2010, p. 29), ”o trabalho que objetiva a descrição das características de um fenômeno é considerado em sua tipologia como descritivo”.

O estudo apresenta um delineamento bibliográfico e documental, pois tem como base, livros e artigos científicos referentes à contabilidade pública, transparência fiscal e a LRF, além da utilização de materiais tais como, fontes de dados em sítios eletrônicos. Marconi e Lakatos (2002, p.38)” definiram que a pesquisa bibliográfica faz referências as pesquisas tornadas públicas com base no tema estudado”. A pesquisa documental é definida pela utilização de dados que ainda não tiveram um tratamento analítico ou dados que ainda possam ser reelaborados (GIL, 2010).

A natureza do trabalho é qualitativa, pois trata-se de identificar se a LRF causou impacto sobre os gastos com pessoal nos municípios no período de 2012, 2013 e 2014. Marconi e Lakatos (2002, p.140) defende que a pesquisa qualitativa utiliza seus dados com base na presença ou ausência das características ou qualidades.

Sendo feito uma avaliação se os percentuais impostos, relativos à despesa com pessoal e a receita corrente líquida estão sendo respeitados, e no segundo momento, um comparativo entres os períodos avaliados. O trabalho evidencia quais municípios da região metropolitana de Fortaleza estão em conformidade legal com a LRF.

Os dados foram coletados através do sítio eletrônico do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará e do Sistema de Coleta de Dados dos Entes da Federação-SISTN, que possui vínculo com a Caixa Econômica Federal e a Secretária do Tesouro Nacional-STN, este sistema coleta os dados e informações contábeis dos poderes e órgãos da União, Estado, Distrito Federal e Municípios. As informações usadas foram os percentuais da Despesa Total com Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida. Verificaram-se em cada ano os municípios com maiores percentuais que ultrapassaram o limite imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal, através de mediana. Por meio da média, verificou-se em quais anos apresentaram os maiores percentuais de gastos com pessoal e também em quais municípios, no triênio, houveram os maiores gastos dessa natureza . O trabalho utiliza em sua avaliação dos resultados a técnica de análise de conteúdo, fazendo uma investigação descritiva e sistemática do assunto abordado.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Com base nos limites estabelecidos na LRF, a tabela 1 apresenta o percentual das despesas com pessoal sobre a receita corrente líquida da região metropolitana de Fortaleza, entre o período de 2012 até 2014.

Tabela 1 – Despesa Total com Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida

Municípios	Percentual aplicado (%)			Média dos 3 períodos	Limite de alerta (inciso II do parágrafo 1º do art. 59 da LRF)	Limite prudencial (parágrafo único do art. 22 da LRF)	Limite máximo (incisos I, II e III do art. 20 da LRF)
	2012	2013	2014				
Aquiraz	53,91	52,30	54,67	53,62	48,6%	51,3%	54%
Cascavel	55,61	51,11	50,42	52,38			
Caucaia	47,97	53,40	49,96	50,44			
Chorozinho	57,47	55,30	53,99	55,58			
Eusébio	51,19	47,21	51,78	50,06			
Fortaleza	43,67	50,95	47,04	47,22			
Guaiuba	53,67	61,79	59,01	58,15			
Horizonte	52,85	54,72	53,98	53,85			
Itaitinga	51,99	54,05	50,80	52,28			
Maracanaú	51,13	52,03	48,65	50,60			
Maranguape	53,55	57,03	50,12	53,56			
Pacajus	68,59	53,82	54,95	59,12			
Pacatuba	54,70	49,38	55,92	53,33			
Pindoretama	52,37	53,12	50,33	51,94			
São Gonçalo do Amarante	54,39	47,05	44,99	48,81			
Média anual	53,53	52,88	51,77				
Mediana	53,55	53,12	50,8				

Fonte: Elaborada pelo autor. (2015)

A região metropolitana de Fortaleza, durante os períodos de 2012, 2013 e 2014, foi avaliada com base nos limites legais da Lei de Responsabilidade Fiscal, usando a mediana e as médias para demonstrar quais municípios estiveram condizentes com a lei.

A Diretoria de Fiscalização, DIRFI, do Tribunal de Contas do Município do Estado do Ceará-TCM, no mês de fevereiro de 2013 e 2014 e no mês de março de 2015, por meio do Relatório de Acompanhamento Gerencial com fundamento nas informações constantes no banco de dados do Sistema de Informações Municipais - SIM, através da 11ª inspetoria – SIM, LRF – DIRFI, do TCM-CE, informou os municípios que ultrapassaram o limite máximo, destacando as penalidades restritivas cabíveis aos mesmos e alertou os municípios que atingiram os limites de alerta e prudencial para que estes tomassem as medidas cabíveis a fim de evitar aumentos em suas despesas dessa natureza. Tais informações foram divulgadas e extraídas do sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Município do Estado do Ceará.

No ano de 2012, apenas os municípios de Fortaleza e Caucaia obedeceram ao limite de alerta, mantendo sobre controle o risco de desvio fiscal, apresentando 43,67% e 47,97%, respectivamente. Os demais municípios da região metropolitana de Fortaleza ultrapassaram tal limite, excedendo 90%, o montante da despesa total com pessoal. Aquiraz, Guaiuba, Maranguape, São Gonçalo de Amarante, Pacajus, Chorozinho e Cascavel apresentaram os maiores percentuais segundo o valor da mediana de 53,55, destacando Pacajus com o percentual de 68,59%, maior valor encontrado no período de 2012.

Ainda neste período, conforme a tabela 1, os municípios que mantiveram seus gastos com pessoal abaixo do limite prudencial previsto na LRF, foram Fortaleza, Caucaia, Eusébio e Maracanaú. Os municípios de Aquiraz, Guaiuba, Maranguape, São Gonçalo de Amarante, Pacajus, Chorozinho e Cascavel apresentaram os maiores percentuais até então. O maior gasto foi o município de Pacajus. A contratação de servidores, as alterações salariais, os planos de carreira e a concessão de vantagens funcionais ficaram impedidos até a recondução dos gastos públicos com pessoal ao limite previsto.

Em 2012, com exceção de Pacajus, Chorozinho, Cascavel, Pacatuba e São Gonçalo do Amarante, os demais municípios da região metropolitana de Fortaleza obedeceram ao limite máximo, sendo o maior gasto pertencente a cidade de Pacajus.

No período de 2013, Eusébio e São Gonçalo do Amarante foram os únicos municípios que adequaram seus gastos com pessoal ao limite de alerta. Ambos reduziram esse percentual quando comparado ao ano anterior. Com base na mediana, as maiores despesas com pessoal foram das cidades de Guaiuba, Maranguape, Pacajus, Horizonte, Itaitinga, Caucaia e Chorozinho. Fortaleza e Caucaia, que em 2012, estiveram com seus gastos dentro do percentual previsto na LRF, ultrapassaram tais valores em 2013, chegando a 50,95% e 53,40%, respectivamente.

Referente ao limite prudencial, em 2013, os municípios com maiores excessos de gastos com pessoal, foram Guaiuba, Caucaia, Horizonte, Itaitinga, Pacajus, Maranguape e Chorozinho. As cidades de Cascavel, Pacatuba e São Gonçalo do Amarante efetuaram uma redução em seus gastos com pessoal quando comparado ao ano anterior, chegando a percentuais abaixo do limite previsto por lei. Aquiraz apresentou uma redução nesse limite, mas não foi suficiente para o que foi definido em lei. Pacajus que em 2012 se encontrava numa situação onde o percentual de seus gastos ultrapassava 17,29% a mais do estabelecido por lei, chegou a gastar 14,77% a menos em 2013, porém ainda assim continuou acima do valor definido pela LRF. O município que apresentou maior percentual sobre o limite prudencial foi Guaiuba com 61,79%.

O limite máximo, em 2013, foi alcançado pela maioria dos municípios da região metropolitana de Fortaleza. Apenas Guaiuba, Maranguape, Chorozinho e horizonte ultrapassaram esse limite, sendo que a repartição dos limites globais mais elevada foi a de Guaiuba e Maranguape. Comparado ao período anterior, 2012, Chorozinho apresentou uma redução, porém não foi suficiente para o padrão definido. Cascavel, Pacatuba e São Gonçalo do Amarante, que em 2012 excederam o percentual limite, conseguiram em 2013 reconduzir seus gastos até atingir a previsão em lei.

Em 2014, da região metropolitana analisada, apenas Fortaleza, Maracanaú e São Gonçalo do Amarante mantiveram seus percentuais dentro do limite de alerta. Guaiuba, Pacatuba e Pacajus foram os municípios que apresentaram os maiores percentuais que ultrapassaram o limite de alerta, sendo que os dois últimos aumentaram seus gastos quando comparado ao ano anterior, 2013.

Durante o período de 2014, das 15 cidades avaliadas, 7 excederam o limite prudencial, sendo elas, Guaiuba, Chorozinho, Eusébio, Horizonte, Pacatuba, Pacajus e Aquiraz. Guaiuba foi o município com o maior percentual. Aquiraz e Pacatuba, em 2013, mantinham seus percentuais dentro do padrão exigido por lei, porém ao final de 2014 não repetiram o êxito no controle de gastos com pessoal. Caucaia, Cascavel, Fortaleza, Maracanaú, Maranguape, Itaitinga, Pindoretama e São Gonçalo do Amarante foram os municípios que apresentaram os percentuais menores que o estabelecido por lei.

Em 2014, o limite máximo foi ultrapassado por Aquiraz, Guaiuba, Pacajus e Pacatuba. As cidades de Aquiraz, Pacajus e Pacatuba aumentaram seus gastos quando comparados ao período anterior. Guaiuba, apesar de ter reduzido o percentual, foi o município com o maior gasto com pessoal.

Referente ao limite de alerta, dos períodos avaliados, o que demonstrou maior gasto foi o ano de 2013, ao qual dos 15 municípios analisados, apenas um, Fortaleza, apresentou adequação a LRF. No limite prudencial, o ano com maior consumo de despesas com pessoal foi o de 2012, onde 12 cidades da região metropolitana de Fortaleza excederam seus gastos. Em 2012, também foi o período que apresentou o maior número de municípios que ultrapassaram o limite máximo.

Com base na média dos três períodos, o município que apresentou maior descumprimento aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal foi à cidade de Pacajus.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo geral evidenciar quais os municípios estão em conformidade com a lei de responsabilidade fiscal sobre os gastos com pessoal na região metropolitana de Fortaleza, durante o período de 2012 a 2014. Evidenciando a relação entre a Receita Corrente Líquida e as Despesas com pessoal, através dos limites de alerta, prudencial e máximo, conforme os artigos 20, 22 e 59 da respectiva lei.

Os percentuais dos municípios analisados foram extraídos dos sítios eletrônicos do Tribunal de Contas do Município do Ceará-TCM e do Contas Públicas da Caixa Econômica Federal. Os dados usados foram as Despesas com pessoal sobre as Receitas Correntes Líquidas.

Na primeira avaliação, foi demonstrado quais municípios estavam cumprindo a determinação da LRF, no que diz respeito aos limites de alerta, prudencial e máximo, dentro dos três períodos, 2012, 2013 e 2014. Através da mediana, apresentaram-se quais cidades tiveram os percentuais mais elevados por período diante da previsão em lei.

Na segunda avaliação, a média foi utilizada em duas situações, na primeira apresentando em quais períodos houveram os maiores gastos e na segunda demonstrando qual município efetuou os maiores gastos com pessoal dentro do triênio. Na primeira situação, o período de 2012 apresentou as despesas com pessoal mais elevadas e na segunda situação, o município de Pacajus apresentou os maiores gastos dessa natureza.

Dos municípios avaliados, ao final de 2014, Guaiuba, Chorozinho e Pacajus foram as cidades com os maiores percentuais que descumpriram os três limites legais. As três foram notificadas pelo TCM para a redução de seus gastos sobre a penalidade de restrição legal. As cidades que atingiram o limite prudencial e o limite de alerta, mas não ultrapassaram o limite máximo, foram aconselhadas pelo mesmo tribunal para que adotassem medidas imediatas a fim de impedir que as mesmas aumentassem tais gastos com pessoal. Fortaleza e São Gonçalo do Amarante foram os municípios com os menores percentuais sobre as despesas com pessoal.

Pode-se afirmar que das cidades avaliadas da região metropolitana de Fortaleza, no fim do período de 2014, apenas Fortaleza e São Gonçalo do Amarante mantiveram seus níveis de despesas com pessoal sobre controle sem que houvesse a necessidade de notificação do TCM. Com exceção de Guaiuba, Chorozinho e Pacajus, os demais municípios permaneceram com seus gastos dentro da previsão em lei. Deve-se destacar a importância de estudos futuros, atualizados e contínuos para avaliar a evolução do controle de gastos bem como demonstrar quais destes municípios adequaram suas contas e quais estão ou continuam infringindo a LRF.

Por fim, a lei de responsabilidade fiscal é um instrumento eficaz de controle de gastos excessivos com pessoal por parte dos gestores. A mesma lei condiciona limites e penalidades previstas para seus infratores a fim de evitar a má gestão pública e trazer credibilidade com os gastos públicos.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade pública na gestão municipal: métodos com base na Lei Complementar nº101/2000 e nas classificações contábeis advindas da SOF e STN.** 3 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

BRASIL. **Lei 10028 de 19 de outubro de 2000.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L10028.htm. Acesso: 16 de outubro de 2014.

BRASIL. **Lei 8112 de 11 de dezembro de 1990.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8112cons.htm. Acesso: 16 de outubro de 2014.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso: 16 de outubro de 2014.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131 de 27 de maio de 2000.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/LCP/Lcp131.htm. Acesso: 16 de outubro de 2014.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público.** 4 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FIORAVANTE, D.G., PINHEIRO, M.M.S., & VIEIRA, R.S. **Lei de responsabilidade Fiscal e Finanças Públicas Municipais: Impactos sobre despesas com pessoal e endividamento.** 2006. Disponível em www.ipea.gov.br Acesso em 20 de Outubro, 2014.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIUBERTI, Ana Carolina. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Efeitos sobre gastos com pessoal nos municípios brasileiros.** Brasília: ESAF, 2005. 46 p. Monografia premiada em 2º lugar no X Prêmio Tesouro Nacional – 2005, Lei de Responsabilidade Fiscal, Brasília (DF).

GUEDES, Jose Rildo DE Medeiros. **Lei de Responsabilidade Fiscal: cadernos IBAM 1, BNDES,2001.**

HARADA, Kiyoshi; **Lei de Responsabilidade Fiscal – 10 anos**, revista TCMRJ Ano XXVII – Nº 45 – Setembro de 2010.

BRASIL, lei de responsabilidade fiscal. **Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso: 16 de outubro de 2014.

MENDES, R.C.; QUARESMA, J.C.C.; MACHADO, D.P.; QUINTANA, A.C. **Contabilidade pública: De acordo com as novas Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao setor público e a Lei de Responsabilidade Fiscal.** 1 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MANTEGA, Guido, 2010. **A flexibilização da Lei de Responsabilidade Fiscal**, revista TCMRJ Ano XXVII – Nº 45, 2010.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa.** 5 ed. São Paulo: Atlas,2002.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Orçamento e Finanças Públicas: Regras fundamentais de final de mandato.** revista TCMRJ Ano XXVII – Nº 45 – Setembro de 2010.

DELBUS, Ilvo; NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal: LC 101 de maio de 2000.** Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_24/artigos/enten_lrf.htm. Acesso em: 30 de maio de 2015.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado.** 8 ed. São Paulo: Metodo, 2012.

SECCO, Alexandre. **Veja.** 2 ed. Abril: 2000. Disponível em:
<http://veja.abril.com.br/acervodigital/home.aspx>. Acesso em: 13 de janeiro de 2015.

SISTN- Consulta pública. Disponível em: <https://www.contaspublicas.caixa.gov.br/>. Acesso em: 16 de abril de 2015.

TCM - Tribunal de Contas do Município do Ceará. Disponível em
:<http://www.tcm.ce.gov.br/transparencia/>. Acesso: 14 de Abril de 2015.