



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

MÁSLOWA DE LACERDA CARVALHO VIEIRA

**ANÁLISE DO GASTO PÚBLICO NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA: UM ESTUDO
REALIZADO NO PERÍODO DE 2005 A 2012.**

FORTALEZA

2014

MÁSLOWA DE LACERDA CARVALHO VIEIRA

**ANÁLISE DO GASTO PÚBLICO NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA: UM ESTUDO
REALIZADO NO PERÍODO DE 2005 A 2012**

Este artigo científico foi submetido à Coordenação do Curso de Ciências Contábeis, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis, outorgado pela Universidade Federal do Ceará – UFC e encontra-se à disposição dos interessados na Biblioteca da referida Universidade.

A citação de qualquer trecho deste artigo científico é permitida, desde que feita de acordo com as normas de ética científica.

Aprovada em; ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Profª. M.Sc. Nirleide Saraiva Coelho e Cavalcante (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profª. M.Sc. Joyce Arrais Araújo
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profª. M.Sc. Cintia Almeida
Universidade Federal do Ceará (UFC)

ANÁLISE DO GASTO PÚBLICO NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA: UM ESTUDO REALIZADO NO PERÍODO DE 2005 A 2012.

RESUMO

Ao longo dos anos a sociedade vem sofrendo com a falta de investimentos em áreas essenciais que são capazes de garantir o bem estar social. Sendo dever do governo atender com qualidade as necessidades da coletividade, garantindo acesso a educação, saúde, emprego, habitação e etc. O objetivo do trabalho é analisar a execução orçamentária do município de Fortaleza, evidenciando os principais resultados, bem como as possíveis limitações. É um estudo documental, com uma abordagem qualitativa e descritiva, aplicado a um estudo de caso. Sendo realizado através de consultas aos balanços consolidados do município de Fortaleza, divulgados pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, como também pela Secretaria de Finanças de Fortaleza. Conclui-se em relação ao equilíbrio orçamentário que a evolução das despesas foram superiores ao das receitas causando *déficit*, apenas no exercício de 2007, e conseqüentemente a deficiência de recursos para suprir os gastos fixados, principalmente com os investimentos em áreas essenciais a população.

Palavras-chave: Execução Orçamentária, Recursos Orçamentários, Município de Fortaleza.

1. INTRODUÇÃO

A qualidade da informação sobre o gasto público é um tema cuja importância vem crescendo ao longo dos anos. A administração pública trabalha para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população. Sendo atualmente uma das principais preocupações sociais a alocação dos recursos públicos.

Portanto, faz-se necessário um maior controle e uma adequada administração dos recursos arrecadados pela entidade pública, pelos quais deverão ser executados de maneira correta, sendo alocados de forma coerente no que se pretende conseguir, sem que haja desperdícios.

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 4 de maio de 2000, vem contribuir substancialmente para um melhor controle das contas públicas. Onde são estabelecidos limites para os gastos com pessoal nas três esferas do governo, estabelecendo normas gerais de finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal.

A relevância do tema decorre da necessidade de tornar transparentes como os recursos públicos estão sendo empregados e administrados, podendo elaborar, assim uma análise ao longo do tempo. Diante desse contexto levantou-se o seguinte questionamento: Como foram alocados os recursos no município de Fortaleza nos exercícios de 2005 a 2012?

Buscando responder o problema em questão, definiu-se que o objetivo geral é analisar a execução orçamentária no período de 2005 a 2012 no município de Fortaleza. Para o alcance do objetivo geral, foram dispostos os seguintes objetivos específicos: (i) estabelecer um

comparativo entre o orçamento previsto e o executado (ii) identificar como os recursos públicos estão sendo alocados a nível de função (iii) analisar os gastos com pessoal, nos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

O estudo baseia-se em pesquisas bibliográficas e documentais sobre o assunto, tendo sido os dados extraídos dos relatórios e balanços do município que são divulgados pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará. O estudo é realizado no município de Fortaleza, e justifica-se pela importância da análise da execução orçamentária para a melhoria das alocações das verbas, e a melhor avaliação das políticas públicas.

A pesquisa está estruturada em cinco seções. A primeira seção refere-se à introdução abordando o problema de pesquisa, os objetivos gerais e específicos, a metodologia e a justificativa da pesquisa. A segunda seção apresenta o referencial teórico que discorre sobre despesas e receitas orçamentárias. A terceira seção trata dos procedimentos metodológicos adotados, sendo explicados os passos para a consecução deste trabalho. A quarta seção é composta pela análise dos resultados. E, na última seção são apresentadas as considerações finais da pesquisa.

2. ORÇAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

No Brasil, o orçamento público sendo um instrumento de planejamento, rege-se pela Constituição Federal de 5 de outubro de 1988, em seus artigos 165 à 169, pela Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964, pela portaria nº42, de 14 de abril de 1999, e ainda pela Lei complementar nº 101 de 4 de maio de 2000 e pela portaria interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001 e suas alterações.

O orçamento público é o meio pelo qual o Estado programa a previsão das receitas e a fixação das despesas para um determinado exercício. Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, o Governo Federal, Estaduais e Municipais devem administrar suas receitas e despesas, buscando o equilíbrio entre elas, com a observância de limites, e que haja transparência por parte da administração para com os cidadãos.

Slomski (2003, p.304) afirma que " orçamento público é uma lei de iniciativa do Poder Executivo e que terá como base o plano plurianual e será elaborado respeitando-se a lei de diretrizes orçamentárias aprovada pelo Poder Legislativo " .

Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (2013), a elaboração orçamentária é representada pelas ações de previsão e aprovação de recursos, a partir das propostas iniciais das unidades e órgãos hierárquicos executores, de modo a fornecer os parâmetros a serem obedecidos para a adequada gestão de recursos públicos.

2.1. Planejamento das receitas e despesas orçamentárias

Conforme a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal, os principais instrumentos de planejamento são o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentário

(LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). De acordo com o art.165, CF; arts. 4º e 5º, LRF o PPA dispõe sobre o planejamento dos investimentos do governo para o período de quatro anos. A LDO define as metas e prioridades do governo para o ano seguinte, orienta a LOA, dispondo sobre orientações de alteração na legislação tributária. Sendo a LOA um instrumento que autoriza as arrecadações de receitas e execuções das despesas necessárias para atender as ações e serviços do governo.

Segundo Pereira (2012) o planejamento governamental é de grande importância, pois atua como um instrumento de formulação de políticas públicas para o desenvolvimento econômico, político, social, ambiental e administrativo do Brasil. É uma etapa que antecede a fixação do montante das despesas que irá constar na lei de orçamento, além de ser base para se estimar as necessidades de financiamento do governo.

Em casos em que o governo estabeleça a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributário, da qual ocorra renúncia de receita, deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário e financeiro no próprio exercício de sua vigência e nos dois seguintes, conforme o art.14, da LRF.

Segundo Slomski (2003) a receita pública divide-se em receita orçamentária, esta sendo a que pertence de fato a entidade e receita extraorçamentária, sendo os recursos de terceiros que transitam pelos cofres públicos. Conforme o art.11 da Lei nº 4.320/1964 a receita será classificada quanto à categoria econômica em Receitas Correntes e Receitas de Capital.

Sendo as Receitas correntes, as derivadas do poder de tributar, e correspondem aos ingressos de recursos financeiros para a aplicação em despesas correspondentes ou para atividades correntes ou de capital. As Receitas de Capital são os ingressos de recursos financeiros oriundos as atividades operacionais ou não operacionais para a aplicação em despesas operacionais correntes, ou de capital (KOHAMA, 2006).

As despesas são todos os desembolsos realizados pelo governo com a finalidade de atender os serviços e encargos assumidos para suprir o interesse da sociedade (SILVA, 2004). Os dispêndios fixados no orçamento são decisões da administração, onde não podem levar em conta somente as necessidades relativas do presente, mas sobretudo as previsões das necessidades futuras.

A despesa se classifica em dois grupos, a saber: Despesa Orçamentária e Despesa Extraorçamentária. As Despesas Orçamentárias, são aquelas que dependem de autorização legislativa, devendo ser evidenciada no orçamento público. A Despesa Extraorçamentária é aquela que independe de autorização legislativa. Correspondem a restituição relativa a valores como cauções, depósitos entre outros (KOHAMA, 2006).

Segundo a categoria econômica a despesa se divide em despesas correntes e de capital. As despesas correntes são aquelas que não contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital. Sendo utilizadas para a manutenção e funcionamento dos órgãos públicos. As despesas de capital são aqueles que contribuem diretamente para a

formação e aquisição de um bem de capital; concessão de empréstimos e a amortização de dívidas (GIACOMONI, 2010).

As despesas ainda são classificadas segundo sua estrutura orçamentária como: institucional, funcional, estrutura programática e, segundo a natureza da despesa. A classificação institucional é composta por duas categorias. A categoria por órgão, que possui o sentido de unidade administrativa, e a categoria de unidade orçamentária que compreende uma repartição do órgão, onde nela se consignam as dotações (SILVA, 2004).

A classificação funcional, tem como sua principal finalidade fornecer base para dados estatísticos sobre os gastos públicos nos principais segmentos em que as organizações do Estado atuam. Onde possui duas categorias, a função que é o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. E conforme estabelecido pela Carta Magna, a aplicação de recursos para a educação, será no mínimo de 18% União, Estados, Distrito Federal e para os municípios de 25%. E a subfunção representa uma partição da função visando agregar determinado subconjunto da despesa pública. Conforme art. 1º, §§ 1º e 3º, da Portaria nº42, de 1999.

A estrutura programática possui cinco categorias: função, programa, subprograma, projeto e atividade. Onde cada função é desdobrada em programas, que se subdividem em subprogramas e estes em projetos, atividades e operações especiais. A classificação segundo a natureza, é organizada por categorias econômicas, grupos, modalidades de aplicação e elementos (GIACOMONI, 2010).

As ações da administração pública que resultarem em aumento de despesa, deverão ter um estudo devidamente documentado do reflexo que irão acarretar no orçamento e recursos financeiros no ano do seu aumento e nos dois anos seguintes, conforme inciso I, art.16, LRF.

2.2. Execução das receitas e despesas orçamentárias

Para que a receita ingresse nos cofres públicos é necessário que se execute seus estágios, que são: Previsão, lançamento, arrecadação e recolhimento. Segundo o artigo 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a previsão da receita deverá ser acompanhada de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, bem como de sua projeção para os dois exercícios seguintes, evidenciando a metodologia e premissas utilizadas

O lançamento de acordo com o art.53, da Lei nº 4.320/64, é definido como ato vinculado obrigatório através do qual se constitui o crédito fiscal. Na maioria dos casos, o lançamento é utilizado para a constituição do crédito de natureza tributária.

De acordo com Silva (2004), a etapa da arrecadação corresponde à entrega dos recursos devidos ao Tesouro público pelos contribuintes, por meio dos agentes arrecadadores ou instituições financeiras autorizadas pelo ente. De acordo com art.38 e art.43,§ 1º, inciso I, da Lei nº 4.320/64, não podendo ser registrado como receita arrecadada os recursos provenientes do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial, como também o cancelamento de despesas de Restos a Pagar.

O recolhimento, segundo o art. 56 da Lei nº 4.320/64, é o estágio em que é observado o princípio da unidade de tesouraria, onde as receitas orçamentárias e extraorçamentárias devem estar englobadas, como também as receitas provenientes de operações de crédito. Sendo entregue o numerário arrecadado pelos agentes públicos à contas específicas do Tesouro.

A despesa orçamentária será realizada através de três estágios: empenho, liquidação e pagamento. Conforme disposto no art. 58 da Lei nº 4.320/64, o empenho é conceituado como "o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição".

O empenho para a administração pública é uma forma de controle do orçamento constituindo também uma garantia ao credor de que os valores empenhados possuem uma garantia orçamentária. Sendo complementado pelo artigo 61 da Lei nº 4.320/64 "Para cada empenho será extraído um documento denominado nota de empenho, que indicará o nome do credor, a especificação e a importância da despesa, bem como a dedução desta do saldo da dotação própria".

O empenho pode ser nas seguintes modalidades: Ordinário, quando o montante a ser pago for previamente conhecido e deva ocorrer uma única vez; Global, quando o montante a ser pago também for previamente conhecido, mas deve ocorrer parceladamente, conforme contrato, convênio, acordo ou ajuste; E por Estimativa, é quando não se pode determinar previamente o montante exato a ser pago, como ocorre com as contas de água, luz, telefone e na maioria das folhas de pagamento (KOHAMA, 2006).

Na fase de liquidação, serão procedidas várias verificações e avaliações sobre o cumprimento das condições previamente acertadas com o credor, consistindo na entrega dos bens, serviços, materiais, ou de obras que foram objeto de contrato, conforme o artigo 63 da Lei nº 4.320/64.

O estágio do pagamento é realizado em momentos distintos: a emissão de pagamento e o pagamento propriamente dito. A ordem de pagamento seria emitida após a liquidação, sendo de competência da principal autoridade do governo e a realização da despesa encerra-se com o pagamento propriamente dito. Este será efetuado por tesouraria ou estabelecimento bancários credenciados (GIACOMONI, 2010).

Para realizar a análise e interpretação das receitas e despesas orçamentárias previstas em confronto com as realizadas, são utilizados como instrumentos os quocientes orçamentários. Esses quocientes têm o objetivo de demonstrar se as determinações e especificações constantes na Lei de Orçamento estão sendo cumpridas. A seguir são demonstrados quatro quocientes descritos, com base no Anexo 12, da Lei Federal nº 4320/64.

QUADRO 1 – QUOCIENTES ORÇAMENTÁRIOS	
QUOCIENTES	FÓRMULAS
Execução da Receita	receita executada / receita prevista : que apresenta o quanto foi realizado da receita executada em comparação com a receita prevista, sendo que o resultado normal deverá ser próximo de 1.
Equilíbrio Orçamentário	despesa fixada /receita prevista : esse quociente deve demonstrar quanto da despesa fixada é maior que a receita prevista e o resultado normal será 1 ou pouco maior do que 1.
Execução da Despesa	despesa executada /despesa fixada : demonstrará o quanto da despesa fixada foi utilizada em despesa executada.
Resultado Orçamentário	Receita executada / despesa executa : apresentará o quanto de receita executada serve de cobertura para a despesa executada.

Fonte: Adaptado de Kohama (2006).

Em continuidade à proposta do trabalho foram desenvolvidos os quocientes acima com base nos dados colhidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará e apresentados na tabela 3.

2.2.1. Despesa com pessoal e seus limites.

Os gastos com a folha de pagamento de pessoal representam o principal item de despesas de todo o setor público brasileiro. Entre 1996 e 2000, o conjunto dos Estados brasileiros gastou em média, 67% de suas receitas líquidas com o pagamento de pessoal, assim a Lei de Responsabilidade Fiscal vem estabelecer restrições orçamentárias, que visam preservar a situação fiscal dos entes federativos, com o objetivo de garantir a saúde financeira dos estados e municípios(SILVA, 2004).

Conforme artigo 18 da LRF, a despesa com pessoal é estabelecida através do somatório das despesas com pessoal ativo, inativo, pensionistas, despesas com pessoal decorrentes de contratos de terceirização e repasses previdenciários ao Regime Próprio da Previdência Social, deduzidas das despesas não computadas estabelecidas pelo artigo 19, §1º da LRF.

As receitas correntes líquidas são constituídas do somatório das receitas tributárias, de contribuição, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviço, transferências correntes e outras correntes, deduzido a contribuição dos servidores para custeio da previdência e assistência social e as receitas provenientes de compensação financeira (KOHAMA, 2006).

A LRF determina limites distintos para os gastos com pessoal no setor público, destinando 50% da receita corrente líquida para a União e 60% para os Estados e Municípios. Sendo que na esfera municipal será de 6% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Município quando houver e de 54% para o Executivo.

Conforme o art.23 da Lei Complementar nº 101/00 estabelece que ultrapassado os limites de gastos com pessoal e não alcançada a redução no prazo estabelecido e enquanto

perdurar o excesso, o ente não poderá receber transferências voluntárias; obter garantia, direta e indireta, de outro ente; contratar operações de crédito, ressalvadas a destinada ao refinanciamento da dívida imobiliárias e as que visam à redução das despesas com pessoal.

E de acordo com o art. 22 da LRF se a despesa com pessoal exceder a 95% do total do limite, ficam assim vedados, a concessão e vantagens, aumento, reajustes, criação de cargos, emprego ou função, provimento de cargo público, admissão e contrato de pessoal a qualquer título e a alteração de estrutura que implique aumento de despesa.

3. METODOLOGIA

Buscando-se alcançar os objetivos propostos no estudo, esta pesquisa pode ser classificada como descritiva. De acordo com Gil (2009) a pesquisa descritiva tem como objetivo a descrição de características de determinada população, fenômeno ou estabelecimento de relações entre variáveis.

Quanto a natureza a pesquisa científica, esta pode ser classificada como, qualitativa. Observou-se que o estudo é caracterizado como qualitativo, pois a pesquisa qualitativa tem como características, levantamento de dados, análise e interpretação de dados, buscando sínteses e interpretações de um conjunto de dados numéricos (MARTINS e THEÓPHILO, 2007).

O estudo de caso, conforme Gil (2010, p.54) “consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento, tarefa praticamente impossível mediante outros delineamentos já considerados”. Sendo a pesquisa desenvolvida como um estudo de caso, pois fez um estudo aprofundado das despesas orçadas e realizadas do município de Fortaleza.

A pesquisa bibliográfica, segundo Martins e Lintz (2010) busca explicar e discutir um tema ou um problema com base em publicações em livros, revistas, periódicos, etc. Sendo realizado na pesquisa levantamento de artigos em revistas e anais de congressos, exploração em sites para discorrer sobre o tema e consulta em livros.

Pode-se afirmar que o referido estudo é documental, pois foram realizadas consultas aos relatórios e balanços consolidados referentes as despesas do município de Fortaleza, obtido no Tribunal de Contas do Município do Estado do Ceará. Conforme Martins e Theóphilo (2007), a pesquisa documental busca material que não foi editado, sendo uma fonte de dados e afirmações auxiliares, dando suporte para o melhor entendimento dos achados.

Para tratar os dados colhidos com o Balanço do Município de Fortaleza, foram feitos gráficos e tabelas para melhor demonstrar a evolução das despesas do período de 2005 a 2012. Os dados da pesquisa, foram coletados junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará e na Secretaria de Finanças de Fortaleza.

Dentre os municípios do Estado do Ceará, Fortaleza foi selecionada por ser a quinta cidade mais povoada do país, sendo a terceira maior do Nordeste. Suas atividades econômicas se concentram basicamente no comércio, como sendo o maior gerador de riqueza econômica

de Fortaleza. A indústria destaca-se no setor de confecções. No turismo, Fortaleza se destaca como sendo uma das regiões mais procuradas de todo o Brasil(IBGE, 2013).

4. ANÁLISE DE DADOS

Esta seção expõe os orçamentos do Município de Fortaleza, relativo aos exercícios de 2005 a 2012, elaborando uma análise da execução do orçamento público, com base nos dispositivos inerentes às finanças públicas e legislação pertinente.

O desenvolvimento dessa seção será elaborado com base em pesquisas documentais dos gastos orçamentários do Município de Fortaleza no período de 2005 a 2012, elaborando uma análise comparativa da utilização desse orçamento.

4.1. Receitas e despesas

A tabela 1 apresenta uma comparação entre as receitas previstas e executadas, no período de 2005 a 2012, discriminando suas evoluções e execuções ao longo dos exercícios analisados.

Tabela 1 – Receitas previstas e Receitas arrecadadas

ANO	Previstas	Varição (%)	Arrecadadas	Varição (%)	Diferença Nominal	Diferença entre Prevista e arrecadada
2005	2.048.988.200,00	-	1.740.111.118,29	-	(308.877.081,71)	-15,07%
2006	2.096.421.550,00	2,31%	1.960.697.489,77	12,7%	(135.724.060,23)	-6,47%
2007	2.698.320.000,00	28,71%	2.223.637.363,00	13,41%	(474.682.637,00)	-18%
2008	2.954.372.000,00	9,49%	2.928.864.140,00	31,72%	(25.507.860,00)	-0,86%
2009	3.411.734.000,00	15,48%	3.009.012.841,00	2,74%	(402.721.159,00)	-11,8%
2010	3.856.577.000,00	13,04%	3.443.635.386,61	14,44%	(412.941.613,39)	-10,71%
2011	4.483.314.000,00	16,25%	4.040.182.671,00	17,32%	(443.131.329,00)	-9,88%
2012	5.056.974.000,00	12,80%	4.666.283.450,92	15,5%	(390.690.549,08)	-7,73%
TOTAL	26.606.700.750,00	-	24.012.424.460,59	-	(2.594.276.289,41)	-

Fonte: Dados da Pesquisa (2013)

Em todos os anos de análise, percebe-se que ocorreu uma evolução de valores para as receitas previstas, sendo que a de maior evolução é visualizado no ano de 2007 com 28,71%, e a de menor evolução em 2006 com 2,31%. Nas receitas arrecadadas é observado um crescimento nos anos analisados, onde o ano de 2008 apresenta a de maior evolução, com 31,72% e o de menor em 2009 com 2,74%.

Quando as receitas previstas são analisadas em conjunto com as arrecadadas é observado um déficit de arrecadação em todos os anos analisados. Apresentando-se o maior déficit de arrecadação no ano de 2007 com 15,07% e o de menor é no ano de 2008 com 0,86%.

De acordo com os relatórios da prefeitura de Fortaleza, o déficit de arrecadação de receitas concentram-se nas Transferências Correntes, e de Capital, que são originárias de repasses do Governo Estadual e Federal, como também as receitas de Operações de Crédito, referente a empréstimos com organismos e com instituições financeiras nacionais e internacionais. Parte desse resultado se deve ao fato de que para a contratação de operações de crédito, os valores pleiteados devem estar consignados na Lei Orçamentária, porém, nem sempre se confirma a sua liberação dentro do exercício.

Segue a tabela 2, apresentando uma comparação entre as despesas fixadas e as executadas, nos exercícios de 2005 a 2012.

Tabela 2 – Despesa fixada e Despesa executada

ANO	FIXADA (R\$)	EXECUTADA (R\$)	DESPESA EXECUTADA(%)	ECONOMIA ORÇAMENTÁRIA	ECONOMIA ORÇAMENTÁRIA (%)
2005	2.048.988.200,00	1.578.268.206,61	-	470.719.994,00	22,97%
2006	2.096.421.550,00	1.924.070.117,56	21,91%	156.351.433,00	7,46%
2007	2.698.320.000,00	2.298.745.874,00	19,47%	399.574.126,00	14,81%
2008	2.954.372.000,00	2.613.900.473,00	13,71%	340.471.527,00	11,52%
2009	-	2.923.083.942,00	11,83%	-	-
2010	3.856.577.000,00	3.365.966.292,85	15,15%	490.610.708,00	12,72%
2011	4.483.314.000,00	3.888.179.800,00	15,51%	595.134.200,00	13,27%
2012	5.056.974.000,00	4.404.254.807,14	13,27%	652.719.193,00	12,91%
TOTAL	23.194.966.750,00	22.996.469.513,16	-	3.121.581.181,00	-

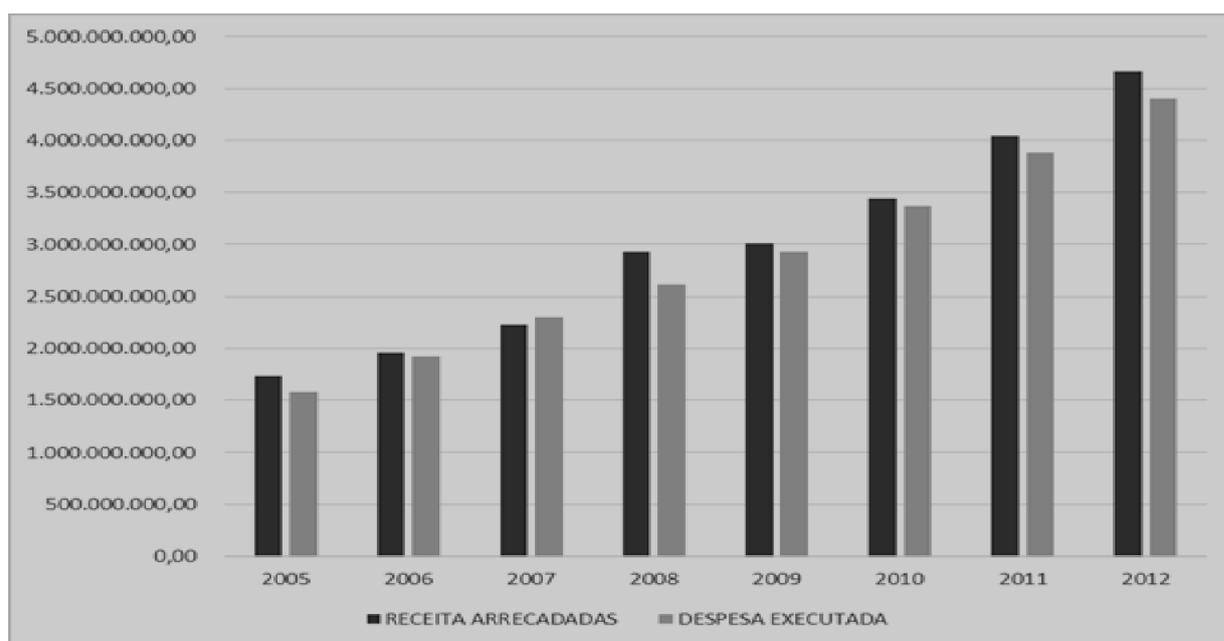
Fonte: Dados da Pesquisa (2013)

De acordo com a tabela 2, observa-se que o valor da despesa fixada no exercício de 2009 não foi apresentado no relatório da prefeitura de Fortaleza, assim não podendo realizar uma análise mais criteriosa neste exercício.

Nos exercícios analisados é visível um crescimento das despesas fixadas e despesas realizadas. O maior crescimento da despesa executada é realizado no ano de 2006 com 21,91%, sendo que o menor crescimento encontra-se no ano de 2009, com 11,83%. A economia orçamentária é realizada em todos os exercícios, sendo o exercício de 2005 o de maior economia com 22,97% e o de menor economia do exercício de 2006 com 7,46%.

O gráfico 1 demonstra uma comparação entre as receitas arrecadadas e as despesas executadas. Onde é observado uma evolução, tanto na arrecadação como na execução, em todos os anos estudados. Sendo que no exercício de 2007 a arrecadação foi menor que a despesa realizada, ocasionando assim um déficit orçamentário. Nos outros exercícios estudados, as receitas arrecadadas superam as despesas executadas, resultando em um superávit

Gráfico 1 – Comparativo entre Receitas arrecadadas e Despesas executadas



Fonte: Dados da Pesquisa(2013).

Ao realizar a análise da tabela 1 e 2, são adquiridos quocientes que poderão ser utilizados pelos administradores públicos, após sua interpretação para obter uma melhor gestão. Permitindo assim uma abordagem ampla e sistemática sobre a arrecadação e a destinação dos recursos. A seguir, é demonstrado a tabela 3, que apresenta os quocientes orçamentários analisados nos exercícios de 2005 a 2012.

Tabela 3 – Quocientes orçamentários

QUOCIENTE	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	QUOCIENTE MÉDIO
EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO	1	1	1	1	-	1	1	1	1
EXECUÇÃO DA RECEITA	0,85	0,94	0,82	0,99	0,88	0,89	0,90	0,92	0,90
EXECUÇÃO DA DESPESA	0,77	0,92	0,85	0,88	-	0,87	0,87	0,87	0,86
RESULTADO ORÇAMENTÁRIO	1,10	1,02	0,97	1,12	1,03	1,02	1,02	1,06	1,04

Fonte: Dados da Pesquisa (2013)

Em todos os exercícios estudados o valor obtido para o quociente do equilíbrio orçamentário é igual a 1, demonstrando que as despesas fixadas são iguais as receitas previstas. Sendo que no ano de 2009 não foi possível obter o quociente de equilíbrio orçamentário, como também o quociente de execução da despesa, pois nos relatórios da prefeitura não é demonstrado a despesa fixada para este exercício.

A execução da receita é deficitária para todos os anos estudados, sendo encontrado o quociente médio da execução da receita no valor de 0,90, deixando assim de arrecadar uma média anual de R\$ 324.284.536,00. Isso significa que para cada R\$ 1,00 previsto, o município deixou de arrecadar em média R\$ 0,10.

A economia orçamentária é realizada em todos os exercícios, obtendo-se um quociente médio da execução da despesa no valor de 0,86, que representa uma economia média anual de R\$ 423.552.168,70 nos exercícios estudados. Isto demonstra que para cada R\$ 1,00 de despesa fixada ocorreu uma economia de R\$ 0,14 em média na despesa executada.

O ano de 2008 apresentou o maior resultado orçamentário, com o valor de 1,12. Assim, representando um superávit orçamentário no valor de R\$ 314.963.667,00. Em contrapartida o exercício de 2007 apresentou um déficit orçamentário no valor de R\$ 75.108.509,90, representando assim um resultado orçamentário de 0,97 para o exercício. Demonstrando que para cada R\$ 1,00 de despesa executada, o município deixou de arrecadar R\$ 0,03 neste ano.

4.2 - Execução orçamentária e seus limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade

Fiscal – LRF.

Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, no artigo 20, estabelece que o poder executivo não poderá exceder 54% da sua receita corrente líquida, com a despesa total de pessoal. Na tabela 3 é demonstrado as despesas com pessoal.

Tabela 4- Demonstrativo da despesa com pessoal

R\$ em milhões

DESPESAS COM PESSOAL	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total da despesa com pessoal	0.66	746.01	899.65	108.23	1,177.50	1,307.29	1,483.80	1,753.20
Receita corrente líquida- RCL	1.59	1,859.48	2,133.36	2,631.43	2,597.94	3,030.24	3,525.07	4,014.31
% do Total da despesa com	41,45	40,12	42,17	42,14	45,32	43,14	42,09	43,67
LIMITE PRUDENCIAL (51,30%)								
LIMITE MÁXIMO (54%)								

Fonte: Secretaria de Finanças de Fortaleza (2013)

De acordo com a tabela 3, em todos os anos analisados as despesas com pessoal atingiram um percentual médio de 42,51% das receitas correntes líquidas. Isso significa que o município de Fortaleza atendeu em todos os anos analisados ao limite estabelecido na lei de responsabilidade fiscal, no que diz respeito as despesas com pessoal, ficando abaixo do limite máximo de 54% da receita líquida corrente e do limite prudencial de 51,30%.

4.2. Despesas com investimentos por funções

A classificação por função está disposta na portaria nº 42/99 do Ministério do Planejamento e na Lei Federal nº 4.320/64, determina que os órgãos devam conter a classificação funcional das despesas, com a finalidade de identificar em quais áreas da prefeitura estão sendo alocados os recursos arrecadados.

Ao analisar os exercícios observa-se um crescimento de investimento em todos os anos analisados. Sendo a função saúde, educação e urbanismo as que detém os maiores investimentos em todos os exercícios. A área de saneamento que corresponde a um serviço básico e está relacionado diretamente com a saúde da população, demonstra que no ano de 2005 e 2010, nada foi investido neste segmento. E somente em 2012 é realizado um investimento expressivo em relação aos exercícios anteriores, ficando assim ainda entre as áreas com os menores investimentos.

Tabela 5 - Demonstrativo das despesas por funções

R\$ milhões

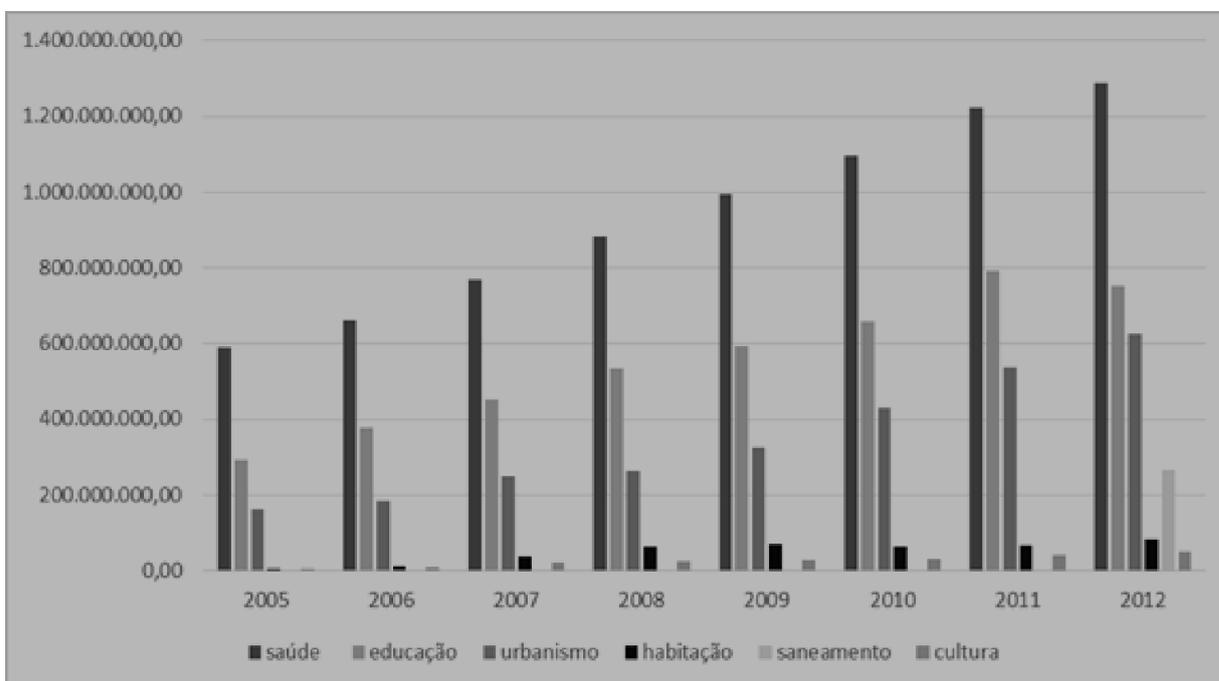
Função	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
01-legislativa	48.32	57.16	67.07	72.94	77.15	82.70	93.98	111.16
03-essencial a justiça	13.04	13.96	17.74	19.66	19.66	24.67	31.14	111.16
04-administração	171.21	228.19	267.96	289.19	328	355.12	407.14	444.72
6-segurança pública	21.08	35.15	48.89	53.45	56.14	81.10	91.29	112.71
08-assistência social	32.41	51.21	58.73	54.96	67.59	57.98	77.36	78.03
09-previdência social	120.43	139.18	156.43	182.27	196.54	220.85	263.38	313.97
10-saúde	589.23	660.55	770.04	883.79	995.54	1,096.06	1,223.31	1,290.16
11-trabalho	4.26	8.36	6.70	9.50	6.07	-	10.80	13
12-educação	291.41	377.18	454.18	535.43	591.72	659.37	793.26	754.56
13- cultura	4.72	8.73	21.49	24.87	27.26	31.22	41.76	49.67
14-direitos da cidadania	0.31	12.20	7.21	0.24	-	-	10.96	12.72
15-urbanismo	162.35	185.14	249.97	264.09	325.31	431.27	538.82	626.01
16-habitação	5.78	13.34	37.78	64.47	69.81	65.39	67.26	82.18
17-saneamento	-	2.17	0.21	1.32	2.06	-	0.15	266.67
18-gestão ambiental	37.56	43.96	47.85	59.93	55.76	58.70	68.53	71.92
19-ciência e tecnologia	-	-	-	-	-	-	1.41	1.04
23-comércio e serviço	0.05	0.08	1.65	3.35	6.26	-	15.77	22.57
27-desporto e lazer	1.44	3.15	6.39	6.82		-	37.58	14.71
28-encargos especiais	74.66	83.64	78.46	87.62	90.24	112.54	114.29	111.74
TOTAL	1.578,27	1.924,07	2.298,75	2.613,90	2.923,08	3.365,97	3.888,18	4404,25

Fonte: Dados da Pesquisa (2013)

Para as funções saúde e educação, em todos os anos analisados, demonstraram uma destinação média de mais de 50% dos recursos arrecadados. Mas, ao analisar a função cultura, é visualizado um baixo investimento em todos os exercícios.

A seguir o gráfico 2 demonstrará um comparativo entre as funções que receberam os maiores investimentos, com as áreas que estão entre as que receberam os menores investimentos ao longo dos exercícios

Gráfico 2 – Comparativo entre funções de Governo



Fonte: Dados da Pesquisa (2013)

A função urbanismo destaca-se em terceiro lugar na destinação de recursos para todos os exercícios estudados. Em contrapartida a função habitação está entre as funções que menos se destinou recursos para investimento.

Ao analisar a área de ciência e tecnologia, é visualizado investimentos somente nos anos de 2011 e 2012, sendo que a falta de investimentos nessa função deixa de contribuir para o melhor desenvolvimento do município de Fortaleza.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil tem vivenciado um crescimento populacional e econômico, onde a sociedade vem buscando uma maior transparência das informações públicas, possibilitando assim verificar como os recursos do governo estão sendo administrados e a qualidade dos dispêndios realizados. Assim devendo a administração pública pautar suas políticas visando o bem-estar social. E suas ações devem ser formuladas de tal forma que os gastos realizados proporcionem um retorno em termos de indicadores sociais.

A Lei de Responsabilidade Fiscal representou um avanço para a administração, estabelecendo limites e assim aumentando a responsabilidade dos gestores com toda a sociedade, proporcionando uma maior participação social. Entretanto, a eficiência ocorre apenas com a disponibilidade de informações relevantes para a população.

Conclui-se que o município de Fortaleza estimou suas receitas causando déficit na arrecadação, obtendo um quociente médio da execução da receita no valor de 0,90 assim deixando de arrecadar uma média anual de R\$ 324.284.536,00 e consequentemente existindo uma deficiência de recursos para suprir os gastos fixados na lei orçamentária anual principalmente com investimentos em áreas essenciais para a população.

Em relação às receitas arrecadadas e às despesas realizadas a prefeitura de Fortaleza apresentou uma evolução entre os anos analisados, mediante crescente arrecadação, contudo em contrapartida realizou maiores dispêndios.

Observa-se no que diz respeito ao resultado orçamentário entre receitas e despesas, em que as receitas arrecadadas foram suficientes para cobrir os gastos, exceto no exercício de 2007, onde foi apresentado um déficit orçamentário de R\$ 75.108.509,90. A prefeitura de Fortaleza nos anos de 2005 a 2012 cumpriu com os limites fiscais, realizando gastos com pessoal dentro do limite de 54% da receita corrente líquida estabelecido pela LRF.

Sendo observado que os maiores recursos destinados, entre os exercícios de 2005 a 2012, foram para as funções de saúde, educação e urbanismo, obedecendo assim o que está estabelecido na Constituição Federal, que a aplicação de recursos para educação nos municípios será no mínimo de 25%. Na área de ciência e tecnologia, cultura, habitação e saneamento, foram destinados os menores recursos.

O objetivo geral deste trabalho foi alcançado, sendo realizada uma análise entre as receitas e as despesas, discriminando os recursos destinados por funções. Verificando os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal no que diz respeito aos gastos com pessoal.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 23 de março de 1964.

_____. Ministério da Fazenda Secretaria do Tesouro Nacional. Contabilidade Pública (Legislação). **Lei- Complementar nº 101 – LRF, de 04 e maio de 2000**. Disponível em [HTTP://www.tesouro.fazenda.gov.br](http://www.tesouro.fazenda.gov.br). Acesso em: 20 de novembro de 2013.

_____. Ministério da Fazenda Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público**. 5. ed. Brasília: STN, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, nº 191-A, de 05 outubro de 1988.

DERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2004.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

IBGE. Censo Demográfico 2010, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2011.

KOHAMA, Hélio. **Balancos Públicos: teoria e prática**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2000.

KOHAMA, Hélio. **Contabilidade Pública**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MARTINS, Gilberto de Andrade; LINTZ, Alexandre. **Guia para elaboração de monografias e trabalhos de conclusão de curso**. 2. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2010.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. São Paulo, SP: Atlas, 2007.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Planejamento governamental: Foco nas Políticas Públicas e nos Indicadores Sociais**. São Paulo: Atlas, 2012.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBO, Maria Zulene Farias. **Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública**. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2010.

QUINTANA, Alexandre Costa et.al. **Contabilidade pública: de acordo com as novas normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público e a lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: Atlas, 2011.

ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade no Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2011

Secretaria de Finanças de Fortaleza. Disponível em: <http://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br>. Acesso em 20 de novembro de 2013.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.