



UNILAB

**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-
BRASILEIRA**

INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIAIS APLICADAS

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU EM GESTÃO PÚBLICA

RENATO SANTOS DA SILVA

**DESPESA COM PESSOAL E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA
ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS CEARENSES INTEGRANTES DA REGIÃO DO
MACIÇO DE BATURITÉ**

REDENÇÃO

2018

RENATO SANTOS DA SILVA



**DESPESA COM PESSOAL E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA
ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS CEARENSES INTEGRANTES DA REGIÃO DO
MACIÇO DE BATURITÉ**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Me. Francisco Sávio de Oliveira Barros

REDENÇÃO

2018

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
Sistema de Bibliotecas da UNILAB
Catalogação de Publicação na Fonte.

Silva, Renato Santos da.

S586d

Despesa com pessoal e a Lei de Responsabilidade Fiscal: uma análise dos municípios cearenses integrantes da região do maciço de Baturité / Renato Santos da Silva. - Redenção, 2018.
32f: il.

Trabalho de Conclusão de Curso - Curso de Gestão Pública - 2016.2, Instituto De Ciências Sociais Aplicadas, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Redenção, 2018.

Orientador: Prof. Me. Francisco Sávio de Oliveira Barros.

1. Brasil. [Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964]. 2. Gastos com Pessoal. 3. Maciço de Baturité. I. Título

CE/UF/BSCL

CDD 348.8103



RENATO SANTOS DA SILVA

**DESPESA COM PESSOAL E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA
ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS CEARENSES INTEGRANTES DA REGIÃO DO
MACIÇO DE BATURITÉ**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. Francisco Sávio de Oliveira Barros (Orientador)
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

Prof. Dr. Maria Vilma Coelho Moreira Faria
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

Prof. Dr. Marília De Franceschi Neto Domingos
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)



A Deus pelo dom da vida, aos meus pais e
minhas irmãs.



AGRADECIMENTOS

A Deus, o grande arquiteto da vida, pelo dom da existência e o dom da realização.



“O meu delírio é a experiência com coisas reais.” Belchior.



O presente trabalho analisa o enquadramento aos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal em relação às despesas com pessoal dos treze Municípios integrantes da Região do Maciço de Baturité no Estado do Ceará nos anos de 2013 a 2016. Foram analisadas e agrupadas as frequências observadas dos gastos para cada uma das prefeituras com base nos valores evidenciados na rubrica de pessoal e encargos. Adicionalmente, investigou-se a evolução dos gastos com pessoal desses Municípios ao longo do período analisado e se existe diferença entre os percentuais médios com esse tipo de gasto nos Municípios da região. De forma geral, pode-se observar que houve crescimento da geração dos gastos com pessoal no período analisado em todos os Municípios, com destaque para o aumento ocorrido no ano de 2016. Os resultados apontam que há semelhança das médias entre os Municípios com o comprometimento da Receita Corrente Líquida frente às despesas com pessoal, o que se pode inferir que gastos com pessoal acima dos limites permitidos em lei é uma característica comum a todos os Municípios da região analisada.

Palavras-chave: LRF. Gastos com Pessoal. Maciço de Baturité.



The present study studies the effect of the Fiscal Responsibility Law in relation to the personnel expenses of the thirteen municipalities that are part of the Baturité Massif Region in the State of Ceará, from 2013 to 2016. In addition, municipalities throughout the analyzed period and if there is difference between the average percentages with this type of expense in the municipalities of the region. In general, it can be observed that there was an increase in the generation of personnel expenses in the period analyzed in all municipalities, especially the increase occurred in the year 2016. The results indicate that there is a similarity of the means between the municipalities with the commitment of the RCL against personnel expenses, which can be inferred that personnel expenses above the limits permitted by law are a feature common to all municipalities in the region.

Keywords: LRF. Personnel expenses. Massif of Baturité.



Gráfico 1 – Evolução do % das Despesas com Pessoal sobre a RCL de 2013 a 2016	27
Gráfico 2 – Evolução do % das Despesas com Pessoal sobre a RCL de 2013 a 2016...	28
Gráfico 3 – Evolução da Receita Corrente Líquida da Região do Maciço de Baturité de 2013 a 2016.....	29



Tabela 1 – População das cidades da região do Maciço de Baturité.....	22
Tabela 2 – Renda média do salário mínimo e o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM).....	23
Tabela 3 – Comparativo dos Gastos com Pessoal – Poder Executivo, 2013 a 2016. Região do Maciço de Baturité.....	25



UNILAB

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

IDM	Índice de Desenvolvimento Municipal
IFCE	Instituto Federal do Ceará
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PIB	Produto Interno Bruto
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
TCE	Tribunal de Contas do Estado



SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	REVISÃO DE LITERATURA.....	16
2.1	Lei de Responsabilidade Fiscal.....	16
2.2	Despesa obrigatória de caráter continuado.....	17
2.3	Receita Corrente Líquida (RCL).....	17
2.4	Os limites para despesa com pessoal.....	18
2.5	Punições e sanções.....	18
2.6	Flexibilização dos prazos de recondução aos limites.....	20
2.7	Estudos empíricos anteriores sobre o tema.....	21
3	CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO DO MACIÇO DE BATURITÉ.....	21
4	METODOLOGIA.....	24
5	RESULTADOS DA PESQUISA.....	25
6	CONCLUSÃO.....	30
	REFERÊNCIAS	32

1 INTRODUÇÃO

A Lei de Responsabilidade fiscal LRF, Lei complementar 101/00 é um importante instrumento de gestão fiscal com amparo na carta magna de 1988. Dentre as várias diretrizes expressas no escopo desse ordenamento jurídico, o objeto de estudo desse trabalho se restringue ao que preconiza que “a despesa com pessoal ativo e inativo da União, Estados, Distrito Federal e Municípios não poderá exceder aos limites estabelecidos em lei complementar”.

Assim, após a instituição da referida lei, foi possível orientar a conduta dos administradores públicos, impondo regras e limites bem como a exigência de prestação de contas da utilização dos recursos públicos. Mais especificamente sobre o limite de gastos com pessoal, os montantes não poderão ser superiores a 60% da receita corrente líquida nos Municípios e Estados e em 50% na União da Receita Corrente Líquida - RCL.

O presente trabalho analisa a evolução desses gastos nos Municípios integrantes do Maciço de Baturité nos anos de 2013 a 2016. Analisar-se-á, além da referida lei, a lei orçamentarias anual (LOA), lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e Plano Plurianual (PPA), que conjuntamente fornecerão dados importantes dos Municípios.

Levando em consideração que o assunto se tornou relevante a partir da edição da lei complementar 101/2000 e que a não obediência aos limites previstos poderá levar o chefe do poder executivo a incorrer em crime de responsabilidade, o conhecimento dessa lei se torna imprescindível para uma boa gestão pública com observância ao principio da legalidade dos atos praticados pelos gestores públicos. Muitos Municípios ainda não têm a real dimensão da observância dessa lei, quer por falta de competência técnica ou pelo fato de menosprezar a importância e consequências que podem vir a causar pela desobediência aos limites.

Tem-se como objetivos dessa pesquisa a avaliação e a adoção dos Municípios quanto aos gastos com pessoal e aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal no período de 2013 a 2016 e a comparação da situação de cada município com os integrantes da Região do Maciço de Baturité. Quanto ao problema de pesquisa, procura-se responder ao seguinte questionamento: **os Municípios integrantes da Região do Maciço de Baturité obedecem aos limites previstos com gastos de Pessoal na lei complementar 101/2000?**

Para a análise dos dados, referentes aos gastos com pessoal, serão utilizados os relatórios de Gestão Fiscal de cada município disponibilizado na internet no portal do Tribunal de Contas do Ceará (TCE CE) do período de 2013 a 2016.

Além dessa introdução, o presente trabalho está estruturado de modo a abordar os aspectos conceituais da LRF e estudos empíricos anteriores sobre o tema (revisão de

literatura); os procedimentos metodológicos aplicados na pesquisa; a análise dos resultados; e a conclusão da pesquisa, seguida das referências.

2 REVISÃO DE LITERATURA

Nesta seção é apresentado o arcabouço legal e documental envolvendo os aspectos relativos à Lei de Responsabilidade Fiscal no que tange a limitação de gastos com Pessoal no cenário brasileiro bem como o resgate às referências dos estudos empíricos sobre o tema.

2.1 Lei de Responsabilidade Fiscal

A preocupação com os gastos e endividamento público apesar de contemporâneo não é uma inovação trazida pela nossa Constituição atual, tampouco pela Lei de Responsabilidade Fiscal editada no ano de 2000. Anteriormente, a Constituição de 1967 já previa que “a despesa com pessoal da União, Estados e Municípios não poderá exceder mais do que 50 por cento de suas respectivas receitas correntes” de acordo com seu art. 66.

A carta magna de 1988 trouxe em seu Art.169 que “a despesa com pessoal com pessoal ativo e inativo da União, Estados, Distrito federal e Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar”. À época, para atender a prerrogativa constitucional foi editada a lei complementar de N° 82 de 27 de março de 1995 e lei complementar N° 96 de 31 de março de 1999 conhecidas como Rita Camata I e II, estabelecendo novos limites com gastos com pessoal aos entes federados.

Já no ano 2000 foi editada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), amparada pelo capítulo II do título VI da Constituição em que prevê que lei complementar disporá sobre finanças públicas.

Tendo por objetivo regulamentar as finanças públicas, enfatizando a transparência das ações, para que a gestão pública seja eficaz apresentando resultados positivos, proporcionando equilíbrio nas finanças através da prevenção de gastos excessivos, a LRF procura atingir a responsabilidade na gestão fiscal com os pressupostos em ações planejadas e transparentes, prevenindo riscos e corrigindo desvios, garantindo o equilíbrio das contas públicas e obedecendo além dos limites com gastos com pessoal como aqueles referentes também a dívida consolidada e mobiliária, operações de crédito, renúncia de receitas dentre outras (Parágrafo primeiro, Art. 1º, LRF), Gama e Lima (2012, p. 2).

Silva (2001) atribui à LRF o meio pelo qual se pode instrumentalizar a eficácia no controle por parte dos governantes quanto à gerência dos recursos públicos, atendendo a regras claras e precisas, que deverão ser observadas por todos os gestores públicos. Materializa-se em um instrumento transformador na gerência da receita e despesa pública, aplicando normas legais no uso e aplicação dos recursos públicos contribuindo para o controle social e para o bom desempenho dos serviços públicos prestados.

2.2 Despesa obrigatória de caráter continuado

As despesas com pessoal representam um dos itens de maior representatividade nas finanças públicas e um descontrole quanto aos gastos nessa área teriam consequências profundas em toda a administração pública, pois trata-se de despesa obrigatória de caráter continuado segundo o art. 17 LRF perdurando por anos nos orçamentos seguintes.

O Gasto com pessoal representa um dos principais itens de despesa corrente dos Estados e inclui gastos como aposentadorias e pensões que não são passíveis de cortes por se tratar de despesa obrigatória de caráter continuado ESAF (2004).

Corroborando com a citação anterior, Cruz (2001) cita que, “As despesas com pessoal são as que mais despertam a atenção da população e dos gestores públicos, em razão de serem as mais representativas em quase todos os entes públicos, entre os gastos realizados”.

Entendida como derivada de norma que fixe para o ente a obrigação de sua execução por um período superior a dois exercícios a criação ou aumento das despesas com pessoal estão sujeitos às restrições do art. 17 da LRF que exige a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, comprovação de que a despesa não afetará as metas de resultados fiscais, devendo seus efeitos financeiros serem compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa bem como a demonstração da origem dos recursos.

2.3 Receita Corrente Líquida (RCL)

O inciso IV do artigo 2º da LRF cita que a RCL consiste no somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, consideradas algumas deduções.

Assim, de acordo com a LRF, especificamente para os Municípios, da RCL são deduzidas a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social; e as receitas provenientes da compensação financeira dos vários regimes de previdência social, na contagem do tempo de contribuição na Administração Pública e em

atividades privadas, rural e urbana.

A RCL será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades, assim como a previsão do desempenho no exercício SLOMSKI (2009). Este demonstrativo integra o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e conforme inciso I do artigo 53 da LRF deverá ser publicado até 30 dias após o encerramento de cada bimestre. Descrito no artigo 52 da referida lei, a informação constante nesse demonstrativo serve de base de cálculo para limites estabelecidos pela LRF, apresentado no Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

2.4 Os limites para despesa com pessoal

Ao analisar os dados disponíveis na Secretaria do Tesouro entre 1996 e 2000 NASCIMENTO e DEBUS (2002), verificou que os Estados brasileiros gastaram em média, 67% de suas receitas líquidas com pagamento de pessoal. Assim se constata que a despesas com custeio com pessoal são de grande representatividade nos orçamentos públicos e que esta mesma despesa concorre diretamente com aquelas destinadas a serviços públicos básicos NASCIMENTO e DEBUS (2002). Os mesmos autores sugerem que se fosse limitado o gasto com pessoal o atendimento a demandas sociais seriam atendidas com maior amplitude.

Assim conceitua a LRF em seu artigo 18 a despesa total como sendo:

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. § 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal". § 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Para cada ente da federação e em cada período de apuração a Despesa total com pessoal está condicionada a percentuais da receita corrente líquida discriminados no art. 19 da LRF de 50% (cinquenta por cento), caso da União e de 60% (sessenta por cento) para Estados e Municípios.

Ainda sobre a repartição do valor global desses limites o art. 20 define a repartição dos limites que no caso do âmbito municipal não poderá exceder a 54% (cinquenta e quatro por

cento) para o Executivo e 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

2.5 Punições e sanções

Outra inovação da LRF, que também não constava da Lei Camata II, foi a introdução dos limites prudenciais e de alerta. De acordo com seu art. 22, se a despesa com pessoal exceder 95% do limite é vedada ao Poder ou órgão:

- 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.

Assim, preceitua a LRF no seu artigo 23 que se for verificada despesas com pessoal além dos limites definidos, o excesso terá que ser eliminado nos próximos dois quadrimestres, sendo que um terço do excesso já no primeiro quadrimestre.

O ente que não corrigir o excesso nos dois quadrimestres seguintes não poderá receber transferências voluntárias, obter garantia, direta ou indireta, de outro ente e contratar operação de crédito.

Ademais, aplicam-se os procedimentos de ajuste previstos nos §§ 3º e 4º do art. 169 da CF como a redução em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, exoneração de servidores não estáveis; e perda de cargo de servidores estáveis.

Com o advento da lei 10.028, lei de Crimes fiscais, que caracteriza como crime o descumprimento de alguns preceitos da LRF segue tabela das principais sanções e penalidades.

Quadro 1 – LRF versus penalidades

Infração	Sanção/Penalidade
Deixar de apresentar e publicar o Relatório de Gestão Fiscal, no prazo e com o detalhamento previsto na lei (LRF, artigos 54 e 55; Lei nº 10.028/2000, art.	Multa de 30% dos vencimentos anuais (Lei nº 10.028/2000, art. 5º, inciso I e § 1º). Proibição de receber transferências voluntárias e contratar operações de

5º, inciso I).	crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária (LRF, art. 51, § 2º).
Ultrapassar o limite de Despesa Total com Pessoal em cada período de apuração (LRF, art. 19 e 20).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Expedir ato que provoque aumento da Despesa com Pessoal em desacordo com a lei (LRF, art. 21).	Nulidade do ato (LRF, art. 21); Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º).
Expedir ato que provoque aumento da Despesa com Pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão (LRF, art. 21).	Nulidade do ato (LRF, art. 21, § único); Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º).
Deixar de adotar as medidas previstas na LRF, quando a Despesa Total com Pessoal do respectivo Poder ou órgão exceder a 95% do limite (LRF, art. 22).	Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º). Proibições previstas em lei (LRF, art. 22, § único).
Deixar de adotar as medidas previstas na lei, quando a Despesa Total com Pessoal ultrapassar o limite máximo do respectivo Poder ou órgão (LRF, art. 23).	Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º).
Manter gastos com inativos e pensionistas acima do limite definido em lei (LRF, artigos 18 a 20, art. 24 § 2º, art. 59, § 1º, inciso IV).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).

Fonte: Adaptado Tesouro Nacional (2018)

2.6 Flexibilização dos prazos de recondução aos limites

Segundo o Artigo 66 da LRF, na constatação de crescimento do PIB baixo ou negativo há a possibilidade de duplicação dos prazos de recondução aos limites de Despesa total com

pessoal. Entende-se como crescimento baixo o índice inferior a 1% (um por cento) apurado pela Taxa de crescimento real do PIB acumulada nos últimos quatro trimestres.

A flexibilização se fundamenta na viabilização do reenquadramento aos limites impostos pela lei em períodos de recessão econômica sendo fator determinante na arrecadação dos entes impactando na Receita Corrente Líquida – RCL.

Assim, configurado o cenário de recessão econômica, medido através do crescimento baixo ou negativo do PIB, o ente que ultrapassar o limite de gastos com pessoal disporá automaticamente de quatro quadrimestres para a eliminação do excesso, devendo eliminar pelo menos um terço nos dois primeiros.

2.7 Estudos empíricos anteriores sobre o tema

LONDERO e Col. (2006) analisaram o impacto na ordem fiscal nos Municípios do Rio Grande do Sul comparando dois anos antes e dois anos após a adoção da LRF. Segundo o estudo houve eficiência e adequação perseguida pelos Municípios gaúchos quanto à limitação dos gastos com pessoal levando em consideração o período analisado.

GILBERTI (2005) analisou os efeitos da LRF sobre os Municípios brasileiros e verificou que a situação de problemas com déficit corrente e gastos excessivos com pessoal não era uma situação generalizada nos Municípios brasileiros, mas que a LRF demonstrou ser relevante para controlar gastos com pessoal nos Municípios que enfrentavam elevado gasto com esse item de despesas através da imposição de limites tendo como base a RCL.

FIORAVANTE e col. (2006) analisaram os gastos com pessoal entre os anos de 1998 a 2004 nos Municípios brasileiros e constataram que houve forte convergência aos limites de gastos após o surgimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Os Municípios que tinham gastos excessivos reduziram seus gastos e os que apresentavam uma porcentagem muito baixa de gastos com pessoal na proporção da receita corrente líquida passaram a gastar mais. Assim, a imposição do limite de 60% estimulou o aumento dessa despesa para a maioria dos Municípios que apresentavam gastos muito inferiores ao teto determinado. No entanto, a minoria que ultrapassava esse teto se ajustou.

Usando dados anuais do período 1995 a 2009, GADELHA (2011) constatou que mesmo após a publicação da LRF, as despesas de pessoal continuam afetando mais o resultado primário dos Municípios do que a receita tributária, mostrando que esse item de despesa exerce um forte impacto na probabilidade de um município incorrer em déficit.

3. CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO DO MACIÇO DE BATURITÉ

A região do Maciço de Baturité é uma das mais antigas do Ceará com uma forte dinâmica no comércio desde o século XIX. No período de exportação do algodão, a cidade de Baturité recebeu a ferrovia se tornando um entreposto comercial nesse contexto. Também houve a experiência da produção de café, principalmente nas cidades serranas dessa região. O comércio das chamadas Serra de Baturité sempre teve importância para Fortaleza. Silva (2009) afirma que o comércio de algodão de Fortaleza se relacionava diretamente com Baturité e Uruburetama.

O Maciço de Baturité tem em seu conjunto uma diversidade de cidades. Ao todo são 13 cidades que compõem político-administrativo aquela região. Dentro das condições físicas geográficas tem como uma das principais características a diversidade de relevo e condições climáticas. Cidades que estão dentro do semiárido com temperaturas constantes ao longo do ano e médias de chuvas em torno de 600 milímetros, como Itapiuna, Capistrano e Ocara, cidades que estão em estruturas de relevo de altas altitudes, como Guaramiranga, Palmacia, Pacoti entre outras que apresentam clima úmido e com médias de chuvas acima de 1.000 milímetros anuais, as cidades que estão no sopé de serras como Redenção e Baturité, na qual apresentam temperaturas mais amenas em relação às cidades de condições semiáridas e de úmidas por altitudes.

Dentro da diversidade físico geográfica, em sua maioria, esses Municípios apresentam população semelhantes. A tabela a seguir mostra a população das cidades que compõem político-administrativo a região do Maciço de Baturité. Veja na tabela a seguir.

Tabela 1: População das cidades da região do Maciço de Baturité

Municípios	População
Aracoiaba	26.269
Aratuba	11.244
Acarape	16.543
Baturité	35.351
Barreira	20.978
Capistrano	17.668
Guaramiranga	3.547
Itapiúna	20.014
Mulungu	12.831
Ocara	25.394
Pacoti	11.690
Palmacia	13.145
Redenção	27.441

Fonte: IBGE (2018).

Como mostrado na tabela 1, praticamente todas as cidades apresentam população que não passam de 30 mil habitantes, com exceção de Baturité que tem uma população em torno de 35 mil habitantes. Tal município dentro do Maciço de Baturité tem uma importância significativa em termos políticos e econômicos. Baturité é o município que concentra a maioria dos serviços como agência da Previdência Social, maioria das agências bancárias de bancos privados, Instituto Federal do Ceará (IFCE), sede regional do DETRAN-CE. Baturité apresenta também o maior comércio em atacado e varejo da região, como franquias de redes de farmácias, redes de sorveterias regionais, entre outros comércios.

O Maciço de Baturité apresenta uma característica importante na dinâmica do comércio e na prestação de serviços. Municípios como Guaramiranga e Pacoti, têm uma relevância no turismo do Ceará. Essas cidades, principalmente Guaramiranga, tem uma disponibilidade de serviços, como hotelaria, rede de bares e restaurantes atendendo a um público diversificado e compondo uma rota diferente de turismo no Ceará, no caso o turismo de serra. As outras cidades se comportam com o comércio e os serviços que se complementam pela dinâmica de Baturité e empregos voltados ao setor público, como funcionários do executivo municipal. Na tabela a seguir é apresentada a renda média do salário mínimo e o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM).

Tabela 2: Renda média do salário mínimo e o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM)

Municípios	Salário Médio (Salário Mínimo).	Índice de Desenvolvimento Municipal
Aracoiaba	1,4	0,615
Aratuba	1,3	0,622
Acarape	1,6	0,606
Baturité	1,7	0,619
Barreira	1,8	0,616
Capistrano	1,9	0,611
Guaramiranga	1,6	0,637
Itapiúna	1,8	0,604
Mulungu	1,6	0,607
Ocara	1,7	0,594
Pacoti	1,6	0,635
Palmacia	1,4	0,622
Redenção	3,0	0,626

Fonte: IBGE (2018).

Como mostrado na tabela anterior a Média de salários dos habitantes fica em torno de um e meio salários mínimos, geralmente esse rendimento vem das aposentadorias da

Previdência Social, voltadas ao Funrural ou de funcionários públicos municipais. O único município que difere da média salarial é Redenção. Precisa-se ter uma pesquisa mais aprofundada em relação à média salarial que está em torno de três salários mínimos, a priori acredita-se que esteja relacionado à presença da UNILAB (Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro Brasileira), no entanto, Baturité tem instituições que oferecem salários acima da média, mas que esse município não chega a ter uma média de três salários mínimos, mas de 1,7 salários mínimos.

Em relação ao IDM todos os Municípios têm condições semelhantes. Todos estão em um índice em torno de 0,6 em uma variação que vai de 0 a 1. Tal índice mede as condições educacionais, disponibilidade de equipamentos e atendimentos de saúde, infraestrutura entre outros serviços que analisados conjuntamente medem a qualidade de vida municipal. A média do índice da região do Maciço de Baturité é semelhante a outros Municípios do Nordeste.

Sobre a participação dos setores econômicos no Produto Interno Bruto (PIB) da região tem-se que o setor de serviços é o mais expressivo na economia local detendo 73% de todo o valor adicionado, seguido do setor agropecuário com 18% e o setor industrial com 7% conforme dados do IBGE e IPECE no ano de 2014.

4 METODOLOGIA

O presente trabalho é caracterizado como uma pesquisa descritiva, pois, conforme GIL (2002), as pesquisas descritivas têm o objetivo primordial de descrever as características de determinada população ou fenômeno. São deste modo, analisadas a rubrica despesa com pessoal dos Municípios integrantes da Região do Maciço de Baturité.

A pesquisa tem aspectos quali-quantitativos na análise dos dados. Utiliza técnicas capazes de construir a solução do problema de pesquisa (natureza quantitativa) bem como utiliza a análise de aspectos subjetivos sobre os fenômenos observados que, conforme Richardson (2012) caracteriza uma pesquisa qualitativa que tem o intuito de buscar uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais dos fenômenos observados.

Quanto aos procedimentos, utilizou-se a pesquisa bibliográfica e documental. Segundo Gil (2002), a pesquisa documental assemelha-se à bibliográfica – realizada por meio de livros, periódicos científicos, teses e outros –, diferindo essencialmente na natureza da fonte, pois abrange documentos passíveis de nova elaboração ou que não receberam tratamento analítico.

Para atingir o objetivo da pesquisa, inicialmente foram escolhidos para análise os

Municípios integrantes da Região do Maciço de Baturité que correspondem a 13 Municípios. Depois disso, foram consultados os dados disponibilizados no site do TCE Ceará e na Secretaria do Tesouro nacional dos demonstrativos contábeis de tais prefeituras referentes às rubricas de gasto com pessoal e da receita corrente líquida no período de 2013 a 2016. Os dados formam tabulados no Excel para uma análise de agrupamento.

Para a análise foram agrupadas as frequências observadas para cada um das prefeituras com base no limite máximo gasto na rubrica de pessoal e encargos. Com a análise de agrupamentos é possível aglomerar as observações em grupos, segundo suas características, formando grupos homogêneos e diferentes dos demais conglomerados HAIR *et al* (1998). A análise constitui uma das técnicas mais utilizadas em processos de triagem de dados, com o intuito de descobrir agrupamentos. Maroco (2003) explica ainda que esse tipo de análise por agrupamento é uma técnica que possibilita distribuir os sujeitos investigados em grupos homogêneos ou compactos (agrupados), relacionados a uma ou mais características comuns.

5 RESULTADOS DA PESQUISA

Para obtenção, coleta e tratamento dos dados foram utilizados os Relatórios provenientes de pareceres técnicos emitidos pelo TCE-CE, sendo assim os índices foram calculados individualmente para cada município da região definida em estudo, e a partir desta coleta anual, obtendo em síntese os valores e limites de gastos com pessoal baseado na Receita Corrente Líquida. Também foi apresentada da região a média aritmética simples do percentual comprometido das RCL em relação às despesas incorridas em cada período.

A Tabela 1 apresenta os dados e apurações relativos à despesa total com pessoal do poder executivo.

Tabela 3: Comparativo dos Gastos com Pessoal – Poder Executivo, 2013 a 2016. Região do Maciço de Baturité.

ANO	2016			2015		
MUNICÍPIO	RCL (R\$)	DESPESA COM PESSOAL		RCL	DESPESA COM PESSOAL	
		R\$	% RCL		R\$	% RCL
ACARAPE	33.005.017,43	19.876.167,99	60,22%	31.511.927,30	15.385.683,04	48,82%
ARACOIABA	63.655.092,51	37.520.777,04	58,94%	57.465.972,28	29.597.760,90	51,50%
ARATUBA	28.805.576,88	17.461.829,49	60,62%	25.780.870,85	15.965.489,18	61,93%

BATURITÉ	60.624.287,15	36.450.371,36	60,13%	56.606.940,43	33.523.636,73	59,22%
BARREIRA	45.758.233,10	24.883.044,80	54,38%	38.122.238,16	21.560.443,65	56,56%
CAPISTRANO	40.133.612,52	23.427.531,23	58,37%	37.372.335,33	22.037.195,98	58,97%
GUARAMIRANGA	19.865.179,85	10.335.904,06	52,03%	17.071.070,35	9.365.302,11	54,86%
ITAPIUNA	37.948.926,05	23.040.538,99	60,71%	39.651.136,24	20.332.739,37	51,28%
OCARA	55.008.200,79	27.515.990,02	50,02%	45.924.615,52	26.575.817,94	57,87%
PACOTI	26.689.111,07	15.536.054,37	58,21%	25.738.468,64	14.457.756,14	56,17%
PALMACIA	23.461.667,56	13.057.868,11	55,66%	21.242.268,76	12.402.633,46	58,39%
MULUNGU	22.635.087,06	14.015.535,98	61,92%	20.647.395,40	12.905.792,62	62,51%
REDENÇÃO	54.981.297,60	29.778.280,15	54,16%	49.594.154,96	28.013.152,48	56,48%
MÉDIA			57,34%			56,50%
ANO	2014			2013		
MUNICÍPIO	RCL	DESPESA COM PESSOAL		RCL	DESPESA COM PESSOAL	
		R\$	% RCL		R\$	% RCL
ACARAPE	25.917.388,98	14.531.403,39	56,07	23.508.112,34	13.258.234,62	56,40
ARACOIABA	49.713.856,35	26.788.734,59	53,89	43.857.525,92	24.869.806,68	56,71
ARATUBA	23.554.245,08	14.495.842,79	61,54	24.895.257,30	11.704.779,99	47,02
BATURITÉ	54.512.582,13	29.543.091,35	54,20	48.583.087,33	24.468.827,25	50,36
BARREIRA	35.802.419,12	19.689.829,54	55,00	32.546.353,17	17.799.411,28	54,69
CAPISTRANO	35.364.800,03	20.892.872,77	59,08	33.656.290,64	19.004.090,08	56,47
GUARAMIRANGA	15.705.271,13	8.718.799,36	55,52	14.036.306,57	7.481.135,83	53,30
ITAPIUNA	31.363.889,46	19.100.705,55	60,90	33.079.035,23	18.547.602,80	56,07
OCARA	45.946.540,56	24.616.988,88	53,58	41.531.405,53	22.145.769,37	53,32
PACOTI	22.503.686,16	13.751.471,85	61,11	20.930.127,44	12.283.504,03	58,69
PALMACIA	21.244.198,10	11.409.899,99	53,71	18.105.499,26	12.336.007,06	68,13
MULUNGU	19.523.858,32	12.624.899,55	64,66	19.883.206,27	10.706.097,40	53,84
REDENÇÃO	46.119.499,86	26.427.626,44	57,30	44.856.304,58	26.141.139,88	58,28
MÉDIA			57,43			55,64

Fonte: Dados da pesquisa

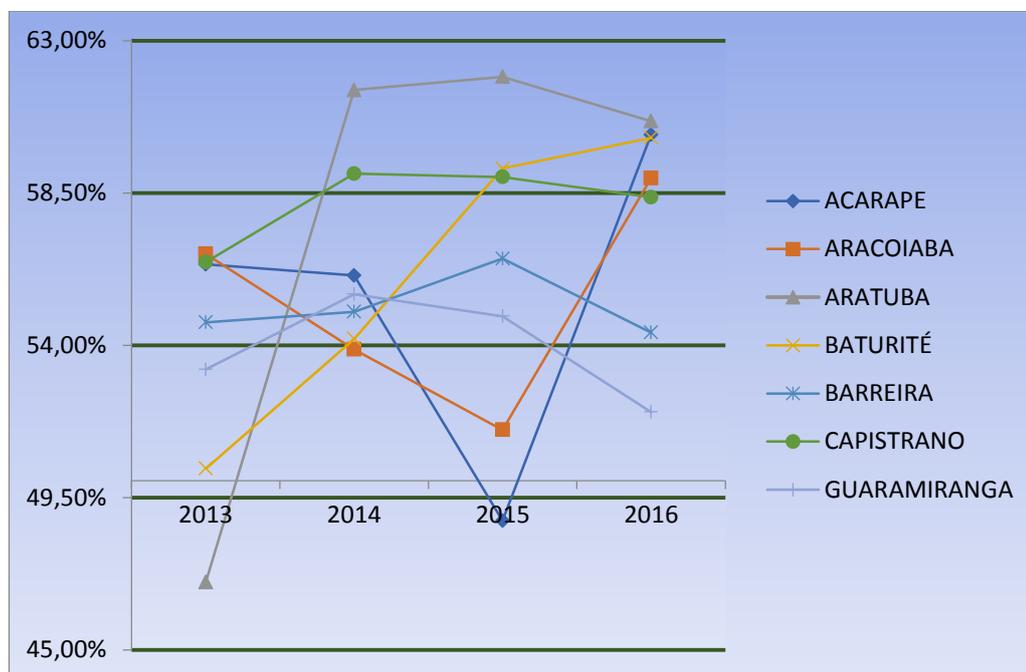
Com base na Tabela 1, algumas considerações podem ser feitas sobre os Municípios enfatizados. À exceção do município de Aratuba que no exercício de 2013 apresentou um percentual de gastos com pessoal de 47,01%, todos os Municípios em todos os exercícios analisados apresentaram índices que atingiram os níveis de alerta, prudencial ou de excesso

dos limites impostos pela LRF.

Sobre os picos de gastos com Pessoal tem-se o município de Palmacia que no ano de 2013 atingiu o percentual de 68,13% da RCL, Mulungu que no ano de 2014 e 2015 e 2016 atingiu 64,66%, 62,51% e 61,92% respectivamente. No ano de 2016 à exceção de Guaramiranga e Ocara que atingiram índices prudenciais dos gastos com pessoal, todos os outros Municípios analisados excederam o limite de 54% impostos pela LRF no âmbito do poder executivo municipal.

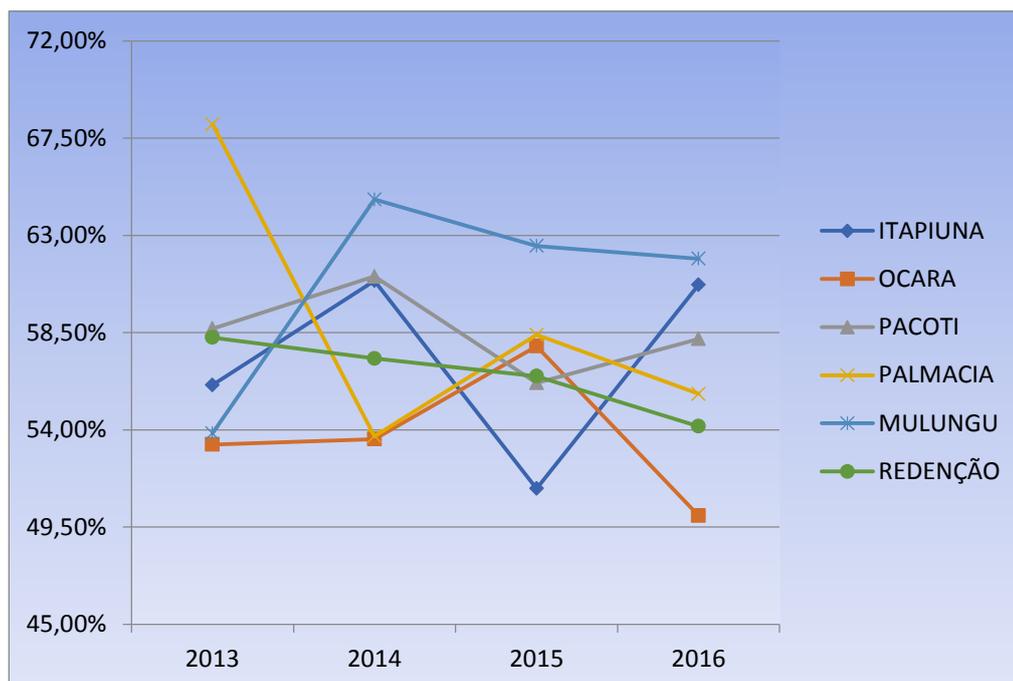
O Gráfico 1 e 2 apresentam a evolução das despesas com pessoal entre os anos de 2013 e 2016.

Gráfico 1. Evolução do % das Despesas com Pessoal sobre a RCL de 2013 a 2016.



Fonte: Dados da pesquisa

Gráfico 2. Evolução do % das Despesas com Pessoal sobre a RCL de 2013 a 2016.



Fonte: Dados da pesquisa

Nos Gráficos 1 e 2 é possível observar a evolução do percentual do comprometimento da Receita Corrente Líquida – RCL com Despesas com Pessoal nos exercícios pesquisados.

Sobre a diminuição dos percentuais da RCL comprometidos com a despesa com pessoal, à exceção dos Municípios de Palmácia e Aracoiaba que no exercício de 2014 conseguiram diminuir a proporção dos gastos no período de 68,13% para 53,70% e de 56,70% para 53,88% respectivamente passando a figurar no patamar prudencial dos gastos, nenhum outro município conseguiu diminuir os gastos com pessoal a ponto de sair do limite máximo de 54%.

Os Municípios de Redenção, Aracoiaba e Acarape realizaram diminuições do comprometimento da RCL em 2014, entretanto não o fizeram ao ponto de sair do limite máximo permitido na LRF. Os índices de diminuição foram de 58,27% para 57,30%, de 56,70% para 53,88% de 56,39% para 56,06% respectivamente.

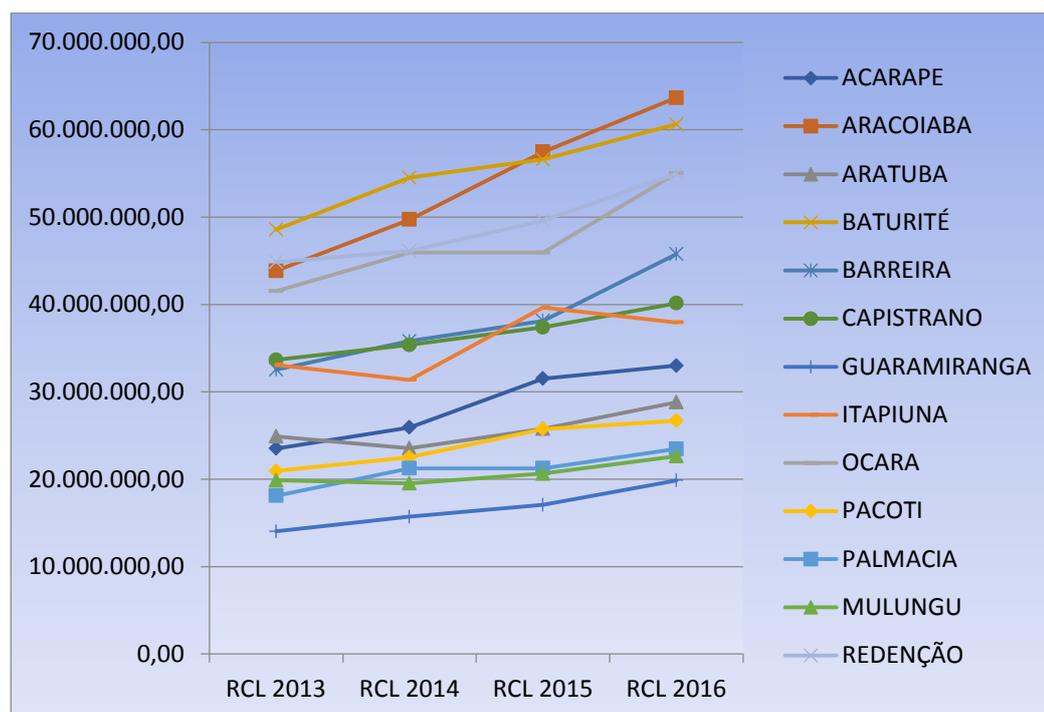
No exercício de 2015 apenas três cidades conseguiram sair do excesso do limite permitido para o limite prudencial e de alerta. Acarape conseguiu diminuir o comprometimento de 56,06% para 48,82%, Aracoiaba de 53,88% para 51,50% e Itapiuna de 60,90% para 51,28%.

No exercício de 2016, último período analisado, todos os prefeitos da região do Maciço de Baturité entregaram o mandato com alguma restrição enquadrada pelas sanções impostas pela LRF quer seja pela atingimento de 95% do limite máximo, no caso Guaramiranga e Ocara com percentuais de 52,03% e 50,02% respectivamente, ou pelo

atingimento do limite máximo nos outros 11 Municípios analisados.

Sobre a evolução da RCL no período analisado algumas considerações podem ser feitas a partir do gráfico 3.

Gráfico 3. Evolução da Receita Corrente Líquida da Região do Maciço de Baturité de 2013 a 2016



Fonte: Dados da pesquisa

À exceção dos Municípios de Aratuba, Itapiuna e Mulungu que em 2014 sofreram redução da RCL de 5%, 5% e 2% respectivamente se comparados com o exercício de 2013 e Itapiuna que no exercício de 2016 se comparado com o exercício de 2015 teve queda de 4% da RCL, todos os outros municípios da região do Maciço de Baturité registraram aumentos nos períodos pesquisados.

Os Municípios que sofreram baixas da RCL nos períodos analisados não conseguiram diminuir seus gastos com pessoal. Situações mais agravantes foram registradas em Aratuba que teve uma queda de 5% na RCL em 2014 e no mesmo período uma alta de 24% nas despesas com pessoal e Mulungu que no mesmo ano teve queda de 2% na RCL e um aumento de 18% nas despesas com pessoal.

Houve Municípios quem mesmo registrando aumento da RCL tiveram aumentos superiores com gastos de pessoal. Acarape, Aracoiaba, Itapiuna e Pacoti no ano de 2016,

Baturité, Ocara e Palmacia no ano de 2015 e Aratuba, Capistrano, Itapiuna e Mulungu no ano de 2014.

5. CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo o estudo dos Municípios integrantes da Região do Maciço de Baturité-Ce no que diz respeito à obediência aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF nos anos de 2013 a 2016 quanto aos gastos com pessoal no poder executivo municipal.

À Exceção do Município de Aratuba que no ano de 2013 apresentou gastos com Pessoal dentro dos limites da LRF, comprometendo 47% de sua Receita Corrente Líquida com gastos com Pessoal, todos os Municípios da Região em todo o período analisados apresentaram índices que atingiram os níveis de alerta, prudencial ou de excesso aos limites previstos pela LRF.

Foram analisados todos os treze Municípios integrantes da Região e de forma geral, pode-se observar que os Municípios não cumprem os limites impostos pela LRF nos períodos analisados estando sujeitos às sanções previstas em lei.

Os resultados da pesquisa apontam para um comprometimento médio anual do percentual da RCL com gastos com pessoal da Região do Maciço de Baturité acima dos limites permitidos em todos os períodos analisados. Os resultados também mostram semelhança das médias com o comprometimento da RCL frente às despesas com pessoal em relação a cada município de forma homogênea, isto é, os municípios tiveram gastos semelhantes à média da região analisada conjuntamente, o que se pode inferir que gastos com pessoal acima dos limites permitidos em lei é uma característica comum a todos os Municípios da região.

A Região do Maciço de Baturité apresentou uma crescente no percentual de Municípios que desobedecem aos limites impostos pela LRF. No ano de 2013, 62% dos Municípios tiveram gastos acima do permitido em lei, em 2014 e 2015 foram 77% e em 2016 o índice foi de 85% dos Municípios que descumpriam os limites impostos pela LRF.

Cabe ressaltar a importância da análise da LRF e da obediência aos limites impostos por ela, no intuito de uma maior responsabilidade Fiscal dos entes federados tendo em vista uma melhor gestão dos recursos públicos disponíveis.

Diante das limitações da pesquisa, sugere-se a continuidade da temática envolvendo outras regiões do Estado do Ceará fazendo-se comparações entre elas utilizando critérios populacionais e contribuição para a economia do Estado com vistas a constatar se a situação é presente em outras regiões.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.

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

CRUZ, F. A influência da limitação das despesas com pessoal na gestão pública municipal e um perfil comportamental dos Municípios catarinenses. Revista Pensar Contábil do Conselho Regional de Contabilidade, Rio de Janeiro.

Fioravante, Dea Guerra. Pinheiro, Maurício Mota Saboya. Vieira, Roberta da Silva. Lei de Responsabilidade Fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento. 2006

GADELHA, Sérgio Ricardo de B. Análise dos Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a Despesa de Pessoal e a Receita Tributária nos Municípios Brasileiros: um Estudo com Modelo Probit Aplicado a Dados em Painel. 2011

GAMA, Júnior; LIMA, Fernando. Lei de responsabilidade fiscal - fundamentos e 90 questões de concursos. Elsevier Campus, 2012.

GIUBERTI, Ana Carolina. Efeitos da lei de responsabilidade fiscal sobre os gastos dos Municípios brasileiros. 2005. Dissertação (Mestrado em Teoria Econômica) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

LONDERO, Daiane; MARCHIORI NETO, Daniel Lena; VELOSO, Gilberto de Oliveira. A lei de responsabilidade fiscal e seu impacto sobre a ordem fiscal nos Municípios do Rio Grande do Sul. In: ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA, 3., 2006, Porto Alegre. Anais... Porto Alegre

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. Lei complementar nº 101/2000: entendendo a lei de responsabilidade fiscal. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2002.

NUNES, E. A Gramática Política do Brasil, Clientelismo e Insulamento Burocrático. 3ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

SILVA, D. S. O contador, o gestor público, a fraude e a corrupção no Brasil. Revista Trevisan, São Paulo, ano XIV. 2001

SILVA, J.B. Formação Socioespacial Urbana. In: DANTA, E. W. C; SILVA, J. B. da; COSTA, M. C. L. (orgs). De cidade à metrópole: (trans) formações urbanas em Fortaleza. Fortaleza: Edições UFC, 2009.

SLOMSKI, V. Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal. 2. ed. 6. reimpr. São Paulo: Atlas, 2009.