



PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
INSTITUTO CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

**ANÁLISE DA APLICAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE
FISCAL (LRF) NO MUNICÍPIO DE ITAPARICA.**

SALVADOR

2016

ANDRÉ LUIS SANTOS DA PENA
JOSÉ CARLOS ALVES DE SOUZA
JOSÉ MATIAS DE ALCÂNTARA ALVES

**ANÁLISE DA APLICAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL
(LRF) NO MUNICÍPIO DE ITAPARICA.**

Monografia apresentada à Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira- UNILAB, como parte das exigências para obtenção do título de Especialização em Gestão Pública Municipal.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Oliveira Lima

SALVADOR

2016

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro- Brasileira
Direção de Sistema Integrado de Bibliotecas da Unilab (DSIBIUNI)
Biblioteca Setorial Campus Liberdade
Catálogo na fonte

Bibliotecário: Gleydson Rodrigues Santos – CRB-3 / 1219

P454a
Pena, André Luis Santos da.

Análise da aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no município de Itaparica. / André Luis Santos da Pena; José Carlos Alves de Souza; José Matias de Alcântara Alves. – Salvador, 2016.

32 f.; 30 cm.

Monografia do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira – UNILAB.

Orientador: Prof. Dra. Alexandre Oliveira Lima.
Inclui quadros e referências.

1. Brasil [Lei de Responsabilidade Fiscal (2000)]. I. Título. II. Souza, José Carlos Alves de.
III. José Matias de Alcântara Alves.

CDD 342.81088

ANDRÉ LUIS SANTOS DA PENA
JOSÉ CARLOS ALVES DE SOUZA
JOSÉ MATIAS DE ALCÂNTARA ALVES

**ANÁLISE DA APLICAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL
(LRF) NO MUNICÍPIO DE ITAPARICA**

Aprovado em 25 / 04 /2016

BANCA EXAMINADORA

Prof. Alexandre Oliveira Lima (Orientador)
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira - UNILAB

Profª. Jaciara Santana
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira - UNILAB

Profª. Joilma Menezes Sales da Cruz
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira - UNILAB

SALVADOR

2016

RESUMO

A Lei de Responsabilidade Fiscal veio para institucionalizar as questões relativas ao planejamento, transparência e controle das contas públicas e na busca de garantir o equilíbrio fiscal determinou uma série de limitações de gastos dos estados e dos municípios brasileiros, principalmente os gastos com pessoal e nível de endividamento líquido. Este trabalho visa estudar as dificuldades encontradas pelo município de Itaparica- BA no controle das Despesas com Pessoal, identificando os limites que deverão ser observados pelo gestor municipal e demonstrando os percentuais definidos na LRF tendo como parâmetro a Receita Corrente Líquida. As formas de redução dos gastos com pessoal, as sanções e penalidades que atingem os gestores públicos e a instituição pública quando não obedecem às imposições expressas em Lei e ultrapassem o limite Prudencial e Máximo. Para desenvolver este trabalho, realizou-se pesquisas bibliográficas em livros, artigos científicos e internet buscando embasamento teórico. Além disso, foi de grande valia a consulta aos relatórios de Prestação Anual de Contas, emitidos no período de 2010 a 2013 pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM). Os dados levantados no TCM foram analisados em busca de respostas satisfatórias para as questões levantadas. Constatado que no referido Município o Executivo não logrou êxito no controle das despesas com pessoal no quadriênio 2010/2013.

PALAVRAS-CHAVE: Despesas com Pessoal, Limite Prudencial, Limite Máximo.

ABSTRACT

The Fiscal responsibility law (LRF, acronym used in Brazilian Portuguese) came to institutionalize the planning issues, transparency and control of public accounts and in seeking to ensure the fiscal balance, determined a series of spending limitations of Brazilian municipalities, especially the personal spending and net debt level. This work aims to study the difficulties encountered by the municipality of Itaparica-BAHIA in control of manpower costs, identifying the limits that should be observed by the municipal Manager and demonstrating the percentages defined in LRF having as parameter the Current Net Revenue. The ways of reducing spending on personnel, sanctions and penalties that reach the public managers and the public institution when don't comply with the constraints expressed in Law and exceeding the Prudential and maximum limit. To develop this work, bibliographic research in books, scientific articles and internet searching theoretical basis were made. In addition, it was of great value to query the annual accounting reports issued during the period from 2010 to 2013 by the Court of Auditors of municipalities in the State of Bahia (known in Brazil by the Portuguese acronym, TCM).The data collected in the TCM were analyzed in search of satisfactory answers to the issues raised. Found that in that Municipality the Executive failed to succeed in controlling manpower costs in 2010/2013 quadrennium.

KEYWORDS: Personal Costs, Prudential Limit, Maximum Limit.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF – Constituição Federal

DF – Distrito Federal

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentária

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PIS – Programa de Integração Social

PPA – Plano Plurianual

RCL – Receita Corrente Líquida

RMS – Região Metropolitana de Salvador

RGF – Relatório de Gestão Fiscal

RPPS – Regime Próprio de Previdência do Servidor

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TCM – Tribunal de Contas dos Municípios

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	7
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO	7
1.2 PROBLEMA.....	8
1.3 OBJETIVO GERAL.....	8
1.4 OBJETIVO ESPECÍFICO.....	8
1.5 METODOLOGIA	8
1.6 ESTRUTURA DA MONOGRAFIA.....	9
2 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E OS MECANISMOS DECONTROLES.....	10
2.1 LIMITES PARA DESPESA COM PESSOAL.....	11
2.2 PROCEDIMENTOS PARA CONTROLE DAS DESPESAS COM PESSOAL.....	14
2.3 SANÇÕES E PENALIDADE APLICADAS AOS GESTORES PÚBLICO QUE DESCUMPRE OS LIMITES DA DESPESA COM PESSOAL	15
3 A GESTÃO DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE ITAPARICA	18
3.1 - O MUNICÍPIO DE ITAPARICA	18
3.2 - GESTÃO DO MUNICÍPIO DE ITAPARICA	21
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	27
5 REFERÊNCIA.....	29

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

A Constituição de 1988 atribuiu aos municípios brasileiros uma condição de ente federado e autônomo, da mesma forma que o governo federal e os estados. Se por um lado essa Carta Magna atribui à esfera municipal uma parcela maior do bolo tributário, por outro, conjuntamente com as legislações complementares que surgiram, designou uma série de novas atribuições a essa esfera de governo, principalmente as sociais. Foi justamente na área social que ocorreu, após o processo de redemocratização do país, um aumento significativo das demandas por serviços e bens públicos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - Lei Complementar n ° 101, de 4 de maio de 2000, veio para institucionalizar as questões relativas ao planejamento, transparência e controle das contas públicas e na busca de garantir o equilíbrio fiscal, determinou uma série de limitações de gastos dos estados e dos municípios brasileiros, principalmente os gastos com pessoal e nível de endividamento líquido. A LRF impôs ainda uma série de restrições e penalidades no campo político e criminal aos gestores que não respeitarem os limites e as regras estabelecidas para o exercício do Poder Público...

(CORREIA; FLAMARION; VALLE, 2001, p. 80), afirma que, “a finalidade principal do Poder Público, como se sabe, é atender ao interesse da sociedade, não só regulando e medindo as relações, mas também promovendo aquilo que se defina constitucionalmente como serviço a ser por ele prestado.” Portanto o Poder Público foi constituído para prestar os serviços que são atribuídos ao Ente pela Constituição Federal, necessários ao funcionamento da máquina pública que visa o atendimento ao cidadão, e para tanto necessita realizar receitas de capital para montar a infra-estrutura necessária ao oferecimento desses serviços, contudo a ação de prestação de serviços desencadeia uma série de despesas onde se destaca a Despesa com Pessoal. O montante empenhado para suprir a despesa com pessoal será a força motriz na condução, organização e funcionamento da infra-estrutura necessária ao atendimento das necessidades do município, tais como segurança, cultura, saúde e educação e bem-estar da sociedade, etc.

1.2 PROBLEMA

A Despesa com Pessoal sempre foi considerada pela sociedade o maior dispêndio dos gastos público, isto tornar-se mais visível em pequenos municípios como Itaparica-BA, onde a economia sofre uma grande influência da remuneração dos munícipes empregados pelo ente e seus órgãos. Por isso A LRF estabeleceu limites para esses gastos que precisão ser atendidos pelos gestores para que não sofram as sanções determinadas. Desta forma, o problema de pesquisa a ser respondido é: Quais as irregularidades identificadas no Município de Itaparica-BA, com relação a aplicação da LRF?

1.3 OBJETIVO GERAL

Diante do exposto, o presente trabalho tem por objetivo analisar a gestão pública no município de Itaparica-BA no quadriênio 2010/2013, pela ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal com foco nas Despesas com Pessoal.

1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analisar a evolução de receitas e despesas do período 2010 - 2013.
- Analisar a evolução das Despesas com Pessoal e sua aderência a LRF no período 2010 - 2013.
- Tornar transparente as mudanças ou não, ocorridas no município de Itaparica-BA no período de referência, confrontando o diploma legal com os aspectos que podem ser melhorados na gestão pública municipal.

1.5 METODOLOGIA

Trabalhos científicos devem adotar metodologia que possibilite o alcance dos objetivos estabelecidos. Quanto aos meios de investigação, este trabalho se classifica como uma

pesquisa bibliográfica ou de fontes secundárias por utilizar bibliografia publicada sobre o tema e que possibilita a análise dos resultados produzidos com os materiais disponíveis (MARCONI; LAKATOS, 2001, p. 44). Neste trabalho, a pesquisa bibliográfica realizada contribuiu para a formação de uma relevante base teórica que fundamentou o estudo, e a análise dos relatórios Prestação Anual de Contas do município no quadriênio 2010/2013, o qual produziu os dados analisados, que auxiliou na qualificação e delimitação do alcance das conclusões.

De acordo com os resultados, a pesquisa é aplicada, quando tem como objeto o estudo da própria realidade (BORBA et al, 2004, p. 82). Portanto, ao analisar as finanças públicas do município de Itaparica-BA no tocante ao cumprimento dos limites impostos pela LRF, a pesquisa tratou de um problema real e concreto de interesse coletivo.

A proposta absorve um mecanismo didático e legal ligado a pessoal e finanças públicas direcionadas a gestão municipal, abrangendo pontos importantes na gestão fiscal no seu controle, balizada na aplicação da LRF e sua aplicação no determinado local.

1.6 ESTRUTURA DA MONOGRAFIA

O presente trabalho é composto por quatro capítulos. O primeiro apresenta as considerações introdutórias sobre o tema da pesquisa, das quais fazem parte: a contextualização e o problema, a fixação do objetivo geral e específico a ser alcançado, e a metodologia utilizada.

O segundo capítulo refere-se a fundamentação teórica. Para facilitar o desenvolvimento do trabalho, este capítulo foi dividido em três subcapítulos que versam sobre limites para despesas, procedimentos de controle, sanções e penalidades para os gestores que descumprem os limites para Despesas com Pessoal.

O terceiro capítulo versa sobre o município de Itaparica-BA, sendo divididos em dois subcapítulos. Neles são apresentados o histórico da cidade e sua gestão de contas com ênfase nas despesas de pessoal segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, os limites com pessoal, as adaptações aos limites, a receita corrente líquida e o relatório de gestão fiscal. O quarto capítulo apresenta as considerações finais do presente trabalho.

2 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E OS MECANISMOS DE CONTROLE

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu formalmente a necessidade de controles, e na seção IX descreve suas finalidades. O artigo 74 trata das atribuições do controle interno, claramente vinculadas à condição de apoio ao controle externo.

“Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. (CF/88, Art. 74)

Todas as demais disposições da Seção IX referem-se ao controle externo, sua organização e funcionamento, bem como o papel do Tribunal de Contas nesse contexto.

As atividades desempenhadas pelo Controle Externo e Controle Interno apresentam alguma similaridade quanto aos objetivos e técnicas aplicáveis, porém, se distinguindo quanto à sua atuação. O Controle Interno integra a estrutura organizacional da Administração, tendo por função acompanhar a execução dos atos e apontar, em caráter sugestivo, preventivo ou corretivamente, as ações a serem desempenhadas. Além disso, note-se o caráter opinativo do Controle Interno, haja vista que o gestor pode ou não atender à proposta que lhe seja indicada, sendo dele a responsabilidade e risco dos atos praticados. Com relação ao Controle Externo, caracteriza-se por ser exercido por órgão autônomo e independente da Administração, cabendo-lhe as atribuições indicadas pela Constituição Federal de 1988. Esse controle é exercido pelo Poder Legislativo, auxiliado pelos Tribunais de Contas, com o objetivo de verificar a probidade da administração, guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da lei.

Para garantir o equilíbrio nas contas foi editada a Lei Complementar n ° 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, que impôs aos gestores públicos uma série de

limitações quanto à aplicação dos recursos públicos e a operacionalização do Sistema de Controle Interno, que além de ser uma exigência constitucional, reafirmou ser impreterível, vez que a Administração Pública presta contas e é fiscalizada pelos Tribunais de Contas, com apoio nos sistemas de Controle Interno. O objetivo primordial da LRF é aprimorar a administração das contas públicas no Brasil, abrangendo todas as esferas do poder público e todos os entes da federação: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Sendo seus principais pontos de destaque a fixação dos limites para despesas com pessoal, para dívida pública e, ainda, determina que sejam criadas metas para controlar receitas e despesas. O Artigo 59 impõe ao controle interno o dever de fiscalizar as metas constantes na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os limites da dívida consolidada e mobiliária, despesa com pessoal, contratação de operações de crédito, concessão de garantias e inscrição em restos a pagar.

A preocupação com o controle interno, entretanto, segundo Castro (2008, p. 64), “está intimamente ligada a dois fatores básicos: responsabilidade do administrador e risco para o patrimônio da entidade”. Ainda de acordo com Castro (2008), o controle interno possui uma série de finalidades, destacando-se entre elas, as cinco que se seguem: 1) Segurança do ato praticado e obtenção de informação adequada; 2) Promover a eficiência operacional da entidade; 3) Estimular a obediência e o respeito às políticas traçadas; 4) Proteger os ativos; 5) Inibir a corrupção.

2.1 LIMITES PARA DESPESA COM PESSOAL

O ente político “Gestor”, no âmbito da esfera municipal dispõe-se das despesas públicas para gerir. Por sua vez, tais despesas devem estar contidas no orçamento público com base legal e sem descontrolado conforme o que preconiza a Lei Complementar 101/2000. A LRF vem na íntegra como normas de controle para administração das despesas públicas. Controle tal, que deverá ser eficiente para que o gestor público atue não só com Transparência e Eficácia com os erários públicos, mas utilizando os demais Princípios da Administração Pública: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

Notamos que na administração pública atualmente com a aplicação da LRF, no que diz respeito a despesas com pessoal, o princípio da eficiência conforme o professor Celso

Antônio Bandeira de Melo, “O princípio da eficiência é juridicamente bastante fluido e difícil controle, que não podem ser concebido senão em consonância com o princípio da Legalidade”. Para o autor, o princípio da eficiência é uma vertente do princípio da “Boa Administração”, concebido no direito Italiano. (MELLO; 2015).

O Catedrático professor Carvalho Filho, aponta que o núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade. Compreende uma redução de gastos públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (LEI 101/2000, Art. 1 § 1.)

Assimila como despesas com pessoal a somatória dos gastos da entidade com os servidores ativos, inativos e pensionistas, relativos a vencimentos e vantagens fixas variáveis, subsídios, aposentadorias, reformas e pensão inclusive adicionais, hora extras, encargos sociais e contribuições, incluindo também as despesas com pessoal terceirizado.

A apuração de gastos é feito num período de doze meses com apresentação do Relatório de Gestão Fiscal – RGF e os limites são divididos entre os poderes públicos com percentuais específicos da RCL para cada ente. Não são consideradas as despesas com indenizações de qualquer tipo, inclusive as referentes a sentença judicial transitada em julgado.

Limites distintos:

- I- União 50% da RCL;
- II- Estados 60% da RCL;
- III- Municípios 60% da RCL.

Segundo o art. 2º da LRF, Receita Corrente Líquida é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos principalmente, os valores transferidos, por determinação constitucional ou legal, aos Estados e Municípios, no caso da União, e aos Municípios, no caso dos Estados, consideradas ainda as demais deduções previstas na Lei. Sua apuração é feita somando-se todas as receitas correntes arrecadadas no mês em referência

e nos onze meses anteriores, deduzidas as transferências constitucionais e legais, as contribuições aos planos de seguridade social e, no caso da União, os valores do PIS/PASEP, adotando-se o regime de caixa.

Antes da LRF, os limites para despesa de pessoal estavam previstos na Lei Complementar no. 96 de 31 de maio de 1999, denominada Lei Rita Camata II, aprovada pelo Congresso Nacional. Ocorria que os Poderes, Legislativo e Judiciário ficavam fora do alcance dessa lei. Agora, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, isso mudou e os limites são aplicados a todos os Poderes e às três esferas de governo.

No quadro 1 estão registrados de acordo com a LRF os limites de gastos com pessoal, com os percentuais das receitas, para os três Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assim distribuídos: Para a União, os limites máximos para gastos com pessoal (50% da Receita Corrente Líquida) são assim divididos: 2,5 % para o Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas; 6 % para o Judiciário; 0,6 % para o Ministério Público da União; 3 % para custeio de despesas do DF e de ex-territórios; 37,9% para o Poder Executivo nos Estados; os limites máximos para gastos com pessoal (60% da Receita Corrente Líquida) são divididos: 3% para o Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas; 6% para o Poder Judiciário; 2% para o Ministério Público; 49% para as demais despesas de pessoal do Executivo. Nos Municípios, os limites máximos para gastos com pessoal (60% da Receita Corrente Líquida) serão: 6% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas; 54% para o Executivo.

Quadro 01: Distribuição dos limites das despesas com pessoal de acordo com a Lei Complementar nº 101/00.

		Limite da RCL	Divisão entre Poderes				
			Gastos com Pessoal	Legislativo e Tribunal de Contas	Judiciário	Ministério Público	Despesas do DF e ex-territórios
Entes	União	50%	2,5%	6%	0,6%	3%	37,9%
	Estado	60%	3%	6%	2%	***	49%
	Município	60%	6%	***	***	***	54%

Fonte: Adaptação do quadro de Infrações da Lei de Responsabilidade Fiscal e suas penalidades da Secretaria do Tesouro Nacional - STN

2.2 PROCEDIMENTOS PARA CONTROLE DAS DESPESAS COM PESSOAL

A Lei Complementar nº 101/2000 trouxe uma gama de medidas para o controle das despesas e atendimento aos limites de gastos impostos, dentre eles os mais impactantes para a administração pública foram os limites impostos às despesas com pessoal baseado na Receita Corrente Líquida. Como forma de controle preventivo nos limites determinado, foram também estabelecido mais dois controles, o Limite Pré Prudencial que corresponde a 90% do Limite Máximo e o Limite Prudencial que corresponde a 95% do montante do Limite Máximo. Conforme o § 1º, inciso II, do artigo 59 da LRF, o Poder Legislativo, diretamente ou com auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas dessa Lei Complementar, com ênfase no que se refere ao montante da despesa total com pessoal que ultrapassar 90% do limite. Interpretado esse como limite de alerta aos entes, não cabendo penalização, servindo apenas como uma alerta para chamar a atenção dos gestores públicos de que, os limites prudencial e máximo, estão próximos de serem ultrapassados. Quando atinge o Limite Prudencial de gastos com pessoal referente a 95% do Limite Máximo, o gestor é submetido a várias proibições previstas no artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal

Para garantia do limite máximo o Art. 21 da LRF estabelece como medida de controle a anulação do acréscimo no gasto com pessoal, nos seguintes casos: desrespeito as exigências dos Artigos 16 e 17 da mesma lei, inciso XII do Art. 37, § 1º do Art. 169 da CF e o limite legal de comprometimento com despesas de pessoal inativo. E também torna nulo o ato do gestor que aumente a despesa com pessoal nos 180 dias que antecedem o encerramento do mandato.

O Art. 23 da LRF estabelece que o administrador público que ultrapassar o limite de gasto estabelecido deverá eliminá-lo nos dois quadrimestres seguintes, podendo realizar em duas etapas sendo pelo menos um terço no primeiro quadrimestre. Para tanto deverá fazer uso de algumas medidas como: redução da remuneração dos cargos de confiança que poderá chegar a 20%, extinção de cargo e função ou redução dos valores atribuídos a eles e até o desligamento dos servidores efetivos. Conforme o § 3º, incisos I, II, III, do artigo 23 da LRF, não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto pendurar o excesso, o ente não poderá: receber transferências voluntárias; obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução da despesa com pessoal.

A LRF estabelece duas maneiras para redução da remuneração dos cargos e funções. A primeira com a extinção dos cargos e funções considerados desnecessário a administração pública. E a segunda pela redução dos vencimentos a eles atribuídos. Nas duas hipóteses a administração deverá observar se não fere alguns parâmetros impostos pela legislação.

O Art. 23, § 2º da LRF diz que: “é facultada a redução da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária.” O gestor pode utilizar-se desta opção para diminuir os gastos com pessoal comissionado, porque os funcionários públicos estáveis estão protegidos pelo princípio da irredutibilidade dos vencimentos. Conforme (FERRAZ; 2001, pag. 211.) relata “... deduzir vencimentos dos servidores públicos como consequência de redução de jornada, pois sendo mensal o sistema retributivo do trabalho do servidor público, não há se cogitar de redução de vencimento pela diminuição da jornada.” Outra medida é a exoneração dos servidores não estáveis, aqueles servidores que trabalham sem apreciação de concurso público. Os servidores que estão em estágio probatório também estão sujeitos ao desligamento do serviço público. Conforme a Lei nº 8.112/90 o período do estágio probatório corresponde a três anos a contar do seu ingresso no serviço público. O funcionário desligado nessa condição será indenizado, seu cargo extinto e a administração impedida por quatro anos de recriá-lo.

A disponibilidade remunerada é a última alternativa para a redução de despesa com pessoal a ser aplicada caso se esgote as anteriores, prática de difícil aplicabilidade, como explica (FERRAZ; 2001, pag. 215), “restando preservado o direito subjetivo dos funcionários estáveis tanto à estabilidade quanto à disponibilidade, salvo se houver concordância expressa destes quanto ao desligamento.

A opção de desligamento de servidores efetivos ou estatutários deve ser bem analisada pelos gestores públicos, visto que existem várias prerrogativas legais e embasamento legal que garante o seu pleno emprego. A Constituição Federal em seu Art. 41, § 1º traz o seguinte texto: “o servidor público estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada e julgada ou mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa.”

2.3 SANÇÕES E PENALIDADES APLICADAS AOS GESTORES PÚBLICOS QUE DESCUMPREM O LIMITE DA DESPESA COM PESSOAL

A LRF estabelece os limites máximos que o gestor do Poder ou Órgão Público deve respeitar em matéria de despesa com pessoal. A Lei Complementar 101/2000 estabelece sanções para os gestores que desrespeitarem esses limites, mas antes de necessitar aplicar

estas vedações o Tribunal de Contas, conforme o Art. 59, § 1º, II da referida Lei, deverá ter remetido uma notificação de alerta ao Poder ou Órgão, constando que o total da despesa com pessoal ultrapassou o percentual de 95% (noventa e cinco por cento) do limite máximo de gastos, denominado Limite Pré Prudencial. Quando for atingido o Limite Prudencial estabelecido o Poder ou Órgão ficará sujeito a uma série de medidas restritivas. Abaixo serão transcritas as vedações do art. 22 da Lei complementar 101/2000:

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. (Art. 22, LRF).

Caso o administrador deixe de observar estes fatos expostos acima, e conduza o Limite com Pessoal ao Limite Máximo e o extrapole, ficará a sujeito as imposições do Art. 23 da referida Lei, que obriga sem prejuízo das vedações supracitadas a eliminação do excedente nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos § 3º e § 4º do Art. 169 da Constituição Federal.

Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente, de acordo com o exposto no § 3º, I, II, e III, Art. 23 da LRF não poderá: “I - receber transferências voluntárias; II - obter garantias, diretas ou indiretas, 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 pessoal.” Acima foram apresentadas as sanções que afetam diretamente a administração pública na questão financeira, impondo aos entes medidas de corte de repasse, acesso a crédito e empecilhos no aumento de despesas com pessoal.

A LRF 101/00 também penaliza o gestor, quanto pessoa física, civil e criminalmente pelo não cumprimento das exigências da lei com referência a Despesas com Pessoal. O Quadro 2 apresenta as exigências da Lei Complementar N° 101/2000 e suas penalidades.

Quadro 02: Exigências da Lei Complementar nº 101/00 e suas penalidades a respeito do Limite da Despesa com Pessoal.

Exigências da Lei Complementar nº 101/00	Penalidades
Ultrapassar o limite de Despesa Total com Pessoal em cada período de apuração (Art. 19 e 20, LRF)	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 (Art. 21, LRF).	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 (Art. 21, LRF).	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 quando exceder a 95% do limite (Art. 22, LRF).	Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º).
Deixar de adotar as medidas previstas na lei, quando a Despesa Total com Pessoal ultrapassar o Limite Máximo do respectivo Poder ou órgão (Art. 23, LRF).	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 (Art. 18 a 20, Art. 24 § 2º, Art. 59, § 1º, inciso IV, LRF).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, Art. 4º, inciso VII).
Não cumprir limite de Despesa Total com Pessoal em até dois anos, caso o Poder ou órgão tenha estado acima desse limite em 1999 (Art. 70, LRF).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, Art. 4º, inciso VII).

Fonte: Adaptação do quadro de Infrações da Lei de Responsabilidade Fiscal e suas penalidades da Secretaria do Tesouro Nacional - STN

3 A GESTÃO DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE ITAPARICA

3.1 O MUNICÍPIO DE ITAPARICA E SUA HISTÓRIA

O município de Itaparica localiza-se no Recôncavo Baiano e integra a Região Metropolitana de Salvador (RMS), ocupa uma extensão territorial de 118 km² da ilha de Itaparica. Os registros históricos sobre a ilha destacam que os índios Tupinambás foram os primeiros habitantes da ilha, daí a origem do seu nome. Segundo o historiador Osório existem três versões para o nome da ilha.

[...] o nome Itaparica possui duas formas e várias acepções: Caparica, devido a ser assim batizada pelos expedicionários portugueses; Itaparica, oriundo de “Itapari”, em alusão à corda de recifes que protege a costa oceânica; ou simplesmente Taparica, em alusão ao chefe da tribo dos tupinambás, pai de Catarina Paraguassu (OSÓRIO, 1979, p.196).

A sua ocupação deu-se a partir de um pequeno núcleo de povoamento fundado por jesuítas na contra costa, em 1560, onde hoje se localiza a Vila de Baiacu, então denominada como Vila do Senhor da Vera Cruz. Nesse período, foi nela iniciada a primeira plantação de cana-de-açúcar, assim como a cultura do trigo, tendo recebido os primeiros exemplares de gado bovino. Foi ainda em Baiacu que aqueles religiosos fizeram erguer a primeira obra de engenharia hidráulica da colônia: uma barragem para o suprimento de água potável e para os serviços da povoação.

A riqueza gerada nesse curto espaço de tempo levou a que corsários ingleses atacassem a ilha já em 1597. Entre os anos de 1600 e 1647, foi invadida pelos holandeses. Durante a última destas invasões, os holandeses chegaram a construir um forte, denominado Forte de São Lourenço. Em 1763, Itaparica, que era a maior ilha da colônia, chamou a atenção da Coroa e, por conta disso, foi então incorporada aos seus bens. Os afamados estaleiros da Ilha de Itaparica eram também empório de construções navais da colônia: ali se armou a primeira quilha da Marinha de Guerra no Brasil. Nesta época, também existiam cinco destilarias de aguardente, além das fábricas de cal - nove, em meados do século XIX. Porém, a maior atividade econômica da ilha foi a pesca da baleia, sobretudo durante os séculos XVII e XVIII, por este fato, antes de chamar-se Itaparica era conhecida como Arraial da Ponta das Baleias (OSÓRIO; 1979).

Neste período, antigos e belíssimos sobrados, existentes até hoje, hospedaram os imperadores brasileiros D. Pedro I e D. Pedro II. Foi em Itaparica que se assentou a primeira máquina a vapor em terras brasileiras, no engenho de Ingá-Açu.

A Fonte da Bica, importante local da cidade, foi construída em 1842 e oficializada como Estância Hidromineral em 1937, única do país à beira-mar. A água possui indiscutíveis propriedades medicinais em sua composição. A nascente fica oculta no morro de Santo Antônio.

Durante a Guerra da Independência (1822-1823), Itaparica conheceu fatos relevantes, em que se destacaram grandes chefes militares e heróis, como João das Botas, comandante das forças navais libertadoras. Durante a Sabinada (1837-1838), Itaparica foi, por algumas semanas, sede provisória do Governo da Bahia. Em 1878, inaugurou-se o serviço de navegação a vapor entre o porto da Vila e Salvador, capital da Província da Bahia. Procurada como estação de cura e repouso, a cidade de Itaparica foi oficializada Estância Hidromineral, em dezembro de 1937.

Criada originariamente pelo decreto imperial de 25/10/1831, emancipada de Salvador em 8 de agosto de 1833 possui como norma vigente de criação a lei estadual nº 628, de 30/12/1953, publicada no Diário Oficial em 14/02/1954 e levada à cidade em 30 de julho de 1962. Em divisão territorial datada de 01/07/1950, o município é constituído de 6 distritos: Itaparica, Cacha Pregos, Jiribatuba (ex-São Lourenço), Mar Grande, Salinas da Margarida (ex-Salinas), Vera Cruz de Itaparica (ex-Vera Cruz). Assim permanecendo em divisão territorial datada de 01/07/1960. Pela lei estadual nº 1755, de 27/07/1962, desmembra do município de Itaparica o distrito de Salinas da Margarida. Elevado à categoria de município pela lei estadual nº 1773, de 30/07/1962, desmembra do município de Itaparica os distritos de Vera Cruz, Cacha Pregos, Jiribatuba e Mar Grande (ex-Vera Cruz de Itaparica), para constituir o novo município com a denominação de Vera Cruz (ex-Mar Grande). Em divisão territorial datada de 31/07/1963, o município é constituído do distrito sede, assim permanecendo em divisão territorial datada de 2007 (OSÓRIO; 1979).

Localizada à distância direta de apenas doze quilômetros de Salvador, ou sete milhas náuticas, ou de 283,6 quilômetros, se por via rodoviária, circundando a Baía de Todos os Santos. As principais vias de acesso à Itaparica são pelo mar – através dos sistemas ferry boate, catamarã com saída de São Joaquim – Bom Despacho e, através da lancha, com saída do Mercado Modelo – Mar Grande. Por terra, há três vias de acesso: BA-532, BA-533 e a

BA-001. Pelo ar, o Aeródromo de Vera Cruz. A Ilha, assim chamada, durante décadas foi o referencial do denominado turismo de segunda residência, ou simplesmente veraneio. Ao longo do tempo, e sem o aparecimento de novos destinos, a tendência foi a quase destruição de seus recursos naturais, incluindo aqui os mananciais aquíferos, espalhados pelos quatro cantos do lugar, degradação do ambiente praieiro, instalação de práticas predatórias contra a natureza, do tipo pesca com explosivos, queimadas e a descaracterização da vegetação pela expansão desordenada dos condomínios. (<http://www.itaparica.ba.gov.br/>)

O município de Itaparica apresenta uma população basicamente urbana de 22.615 habitantes com um PIB de R\$ 130.683.000,00 (IBGE, 2015), Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,670 e um PIB per capita de 8.166,50 reais. Com base no Guia Cultural da Bahia (1998, p. 61-67), as características econômicas do município itaparicano centram-se na pesca, na agricultura com produção expressiva de manga, água mineral, comércio e turismo. A prefeitura é o maior empregador do município e os serviços públicos, sociais e culturais oferecidos pela comuna estão assim distribuídos: escolas, biblioteca, correios, hospital, posto bancário Bradesco, hotéis, pousadas, estádio de futebol. Os principais bens representativos da cultura e da história do município são: Fonte da Bica, Fortaleza São Lourenço, Igrejas, artesanatos, grupos de capoeira e folclore, candomblé angolano, culinária típica e, claro, o escritor João Ubaldo Ribeiro. (GUIA CULTURAL DA BAHIA, 1998)

A história de Itaparica é singular, embora se tenham perdido muitos documentos e relatos dos mais antigos, sendo preciso conservar o que resta. Podemos destacar a da “Heroína Negra da Independência”, assim conhecida Maria Felipa de Oliveira pela população da Ilha de Itaparica. Sua história ficou preservada na memória da população insular. Segundo os relatos, Maria Felipa viveu na Ponta das Baleias, no *Convento*, casarão que tinha esse nome “*porque abrigava [...] os que só tinham de seu o sol e a lua*”. É descrita como uma negra alta e forte, que vestia saia rodada, bata, torso e chinelas. Liderando um grupo de mulheres e homens de diferentes classes e etnias, fortificou as praias com a construção de trincheiras, organizou o envio de mantimentos para o Recôncavo e as chamadas “vedetas” que eram vigias nas praias, feitas dia e noite, a fim de prevenir o desembarque de tropas inimigas além de participar ativamente de vários conflitos.

Durante as batalhas, seu grupo ajudou a incendiar inúmeras embarcações: a Canhoneira *Dez de Fevereiro*, em 1º de outubro de 1822, na praia de Manguinhos; a Barca *Constituição*, em 12 de outubro de 1822, na Praia do Convento; em 7 de janeiro de 1823, liderou aproximadamente 40 mulheres na defesa das praias de Itaparica. Armadas com peixeiras e

galhos de cansação surravam os portugueses para depois atear fogo aos barcos usando tochas feitas de palha de coco e chumbo.

Diferente das outras heroínas do panteão do 2 de Julho, Maria Felipa transgrediu os padrões impostos pela sociedade por ser mulher e liderar um grupo armado e, sendo negra e pobre, reivindicar direitos mesmo após o fim da guerra. Na primeira cerimônia de hasteamento da bandeira nacional, após a derrota definitiva dos portugueses, na Fortaleza de São Lourenço em Ponta das Baleias, Felipa e seu grupo do qual são conhecidas Joana Soaleira, Brígida do Vale e Marcolina, invadem a Armação de Pesca de Araújo Mendes, português abastado, e surram o vigia Guimarães das Uvas, evidenciando que as lutas da população itaparicana não haviam terminado. Ela é um símbolo de resistência, de uma população que mesmo notificada para deixar a ilha pelo governo de Cachoeira, preferiu permanecer e lutar pela sua liberdade. Mesmo sem comprovação documental sobre Maria Felipa, sua existência já está registrada pela população itaparicana, através da memória que lhe confere diferentes significados, para estas pessoas ela é um personagem real inserido em suas histórias de vida e realidade sócia (AMADO; 1995).

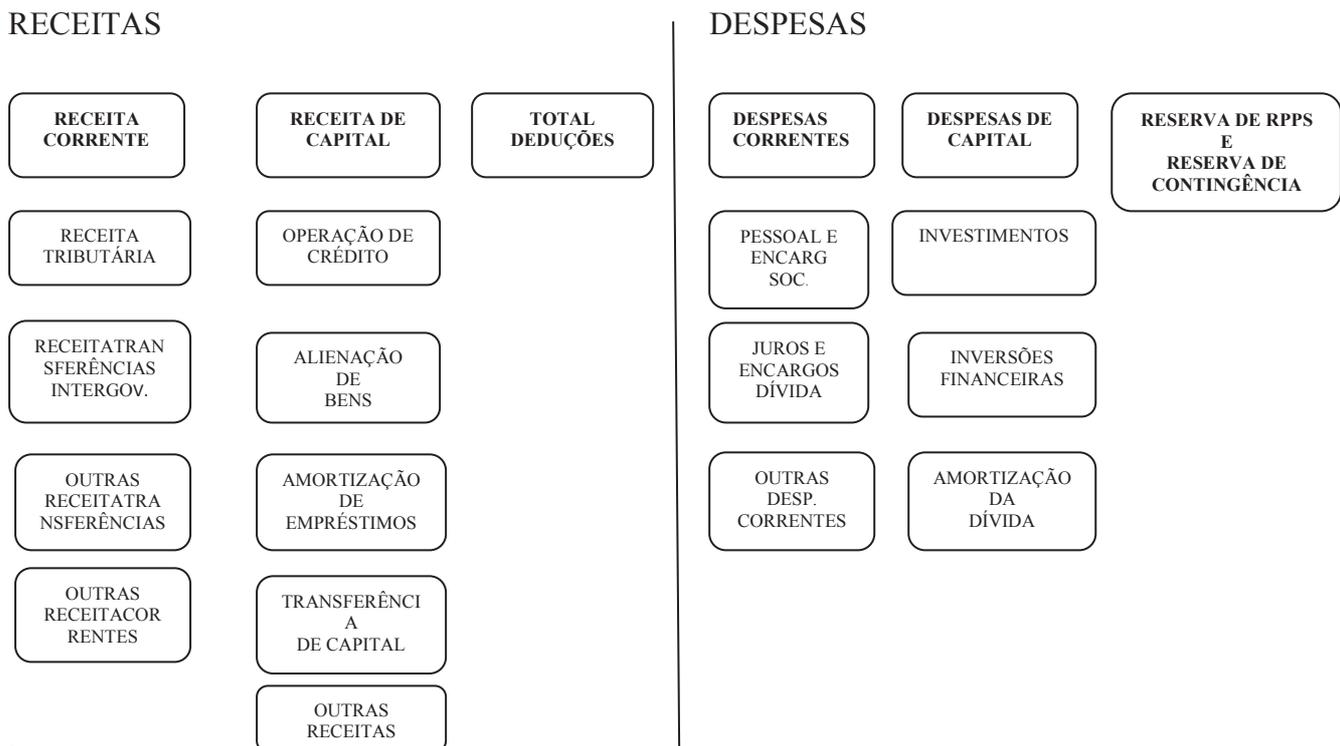
3.2 GESTÃO DO MUNICÍPIO DE ITAPARICA

O modelo orçamentário brasileiro é definido na Constituição Federal de 1988 do Brasil. Compõe-se de três instrumentos: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA. O PPA, com vigência de quatro anos, tem como função estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. Cabe à LDO, anualmente, enunciar as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte. Já a LOA tem como principais objetivos estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro. Assim, a LDO ao identificar no PPA as ações que receberão prioridade no exercício seguinte torna-se o elo entre o PPA, que funciona como um plano de médio-prazo do governo, e a LOA, que é o instrumento que viabiliza a execução do plano de trabalho do exercício a que se refere e autoriza o Executivo Municipal a abrir créditos adicionais suplementares ao orçamento com a finalidade de incorporar valores que excedam as previsões mediante utilização de recursos provenientes da anulação parcial ou total de dotações, do superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior e do excesso de arrecadação.

Para estudo de gestão das contas da prefeitura de Itaparica foi considerado o período do quadriênio 2010/2013, compreendido entre os dois últimos anos de uma gestão e os dois primeiros anos da outra, utilizando como base seu Plano Plurianual – PPA, sua Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e sua Lei Orçamentária Anual – LOA para o referido período.

Suas receitas e despesas são compostas conforme quadro:

Quadro 03: Composição das receitas e despesas do município



Fonte: Adaptação do quadro Resultado Fiscal do portal Meu Município, 2015.

Este quadro mostra a composição das receitas com suas origens e discrimina as despesas do município conforme definições:

Receitas Correntes: Aquela que apenas aumentam o patrimônio não duradouro do Estado, isto é, que se esgotam dentro do período anual. São os casos, por exemplo, das receitas dos impostos que, por se extinguirem no decurso da execução orçamentária, têm, por isso, de ser elaborada todo ano. Compreendem as receitas tributárias, patrimoniais, industriais e outras de natureza semelhante, bem como as provenientes de transferências correntes.

Receitas de Capital: Aquelas que alteram o patrimônio duradouro do estado, como, por exemplo, aquelas provenientes da observância de um período ou do produto de um empréstimo contraído pelo estado à longo prazo. Compreendem, assim, a constituição de dívidas, a conversão em espécie de bens e direitos, reservas, bem como as transferências.

Dedução: Reconhecimento pela autoridade tributária da dedutibilidade de certas parcelas do valor tributável (ex: permitir a exclusão de despesas com educação, saúde, etc. da renda bruta auferida por pessoa física em determinado ano); são elementos redutores do montante tributário de capital.

Despesas Correntes: Aquelas realizadas com a manutenção dos equipamentos e com o funcionamento dos órgãos da administração pública, como exemplo: despesas com pessoal, juros da dívida, aquisição de bens de consumo, serviços de terceiros, manutenção de equipamentos, despesas com água, luz, telefone, etc.

Despesas de Capital: Aquelas realizadas com o propósito de formar e/ou adquirir ativos reais, abrangendo, entre outras ações, o planejamento e a execução de obras, a compra de instalações, equipamentos, material permanente, títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer natureza, bem como as amortizações de dívida e concessões de empréstimos.

Reserva de RPPS: Dotação global destinada a formar Poupança e garantir desembolsos futuros do Regime Próprio de Previdência do Servidor.

Reserva de Contingência: Dotação global não especificamente destinada a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, cujos recursos serão utilizados para abertura de créditos adicionais.

O quadro 04 permite fazer comparativo das contas no período 2010 a 2013, considerando a RCL como referência para determinação da Despesa com Pessoal.

Quadro 04: Receitas e Despesas do município de Itaparica no quadriênio 2010//2013

Anos	2010	2011	2012	2013
RECEITA	R\$ 36.787.518,09	R\$ 41.015.626,15	R\$ 43.941.304,56	R\$ 50.641.341,44
DESPESAS	R\$ 34.464.932,30	R\$ 39.478.957,59	R\$ 42.664.331,28	R\$ 49.296.380,59
RCL	R\$ 23.601.170,16	R\$ 28.394.736,88	R\$ 30.059.450,60	R\$ 33.221.072,15
DESPESAS COM PESSOAL	R\$ 17.198.063,88	R\$ 18.231.629,62	R\$ 20.293.999,19	R\$ 21.889.839,07

Fonte: Adaptação do relatório de Prestação Anual de Contas do TCM-BA, 2015.

Com base nos relatórios do TCM-BA 2010/2013, é possível mostrar as diferentes variações de movimentações financeiras, abertura de créditos especiais suplementar e estrangulamento visível na folha. Os assuntos pautados vão em dissonância da LRF, uma vez que extrapolando o limite prudencial e as diversas solicitações de abertura de crédito especial esta ali somente com exceção e não regra.

No ano 2010 as contas foram rejeitadas, seu teto de despesa total com pessoal do Poder Executivo, no importe de R\$17.198.063,88, corresponderam a 72,9% da Receita Corrente Líquida de R\$23.601.170,16, portanto em percentual superior ao limite de 54% prescrito no art. 20, III, b, da Lei Complementar nº 101/00. Foi o maior índice alcançado no período hora estudado. Houve uma grande quantidade de contratações sem concurso público justificada pela necessidade, devido a cerca de 8 anos está sempre colocando a eminência de abertura de um concurso público para ocupação de vaga reais, tornando assim a fácil contratação. Foram solicitados créditos adicionais suplementares ao orçamento, com a finalidade de incorporar valores que excederam as previsões, mediante utilização de recursos provenientes da anulação parcial ou total de dotações.

Em 2011 as contas também foram rejeitadas. A Prefeitura de Itaparica ultrapassou o limite definido no art. 20, inciso III, alínea 'b', da Lei Complementar nº 101/00 – LRF aplicando 73,76% (setenta e três vírgula setenta e seis por cento) em despesa com pessoal. De acordo com o Relatório de Prestação de Contas Mensal de abril de 2011, a citada despesa alcançou o montante de R\$17.740.466,01 (dezessete milhões, setecentos e quarenta mil quatrocentos e sessenta e seis reais e um centavo), correspondendo a 68,76%. Não foi diferente aos dois últimos anos pesquisados 2012 rejeitada e 2013 aprovada com ressalva, sendo que nesse período houve a renúncia do prefeito Vicente Gonçalves da Silva assumindo seu vice Raimundo Nonato da Hora, mais nada de novo nas finanças seguindo o mesmo rumo, folhas extrapoladas, solicitações de créditos, inchaço de pessoal e não abertura de seleção pública.

No exercício financeiro de 2012 sobre a responsabilidade dos prefeitos, Vicente Gonçalves da Silva período de 01/01 a 10/01/2012 e Raimundo Nonato da Hora Filho período de 11/01 a 31/12/2012, teve o aumento das Despesas com Pessoal efetivamente realizado pelo Poder Executivo, no período de julho de 2011 a junho de 2012 alcançou o montante de R\$19.229.806,16, correspondente a 65,26% da Receita Corrente Líquida de R\$ 29.466.218,75. No período de janeiro a dezembro de 2012, o total da Despesa com Pessoal

efetivamente realizado foi de R\$ 20.293.999,19, equivalente a 67,51% da Receita Corrente Líquida de R\$ 30.059.450,60, constatando-se, assim, um acréscimo de 2,22%. O Relatório de Prestação de Contas Mensal de agosto de 2013 (2º quadrimestre), mostra que a despesa de pessoal alcançou o montante de R\$ 21.508.710,38, correspondendo a 64,21% da Receita Corrente Líquida de R\$ 33.495.065,85, constatando-se, assim, o descumprimento do art. 20, III, 'b', da Lei Complementar nº 101/00 – LRF

O objetivo desta análise é destacar a importância da contabilidade pública dentro da Lei de Responsabilidade Fiscal como uma ferramenta fundamental para a Administração Pública desempenhar sua função de atender os interesses da sociedade, usando instrumentos gerenciais que proporcionem maior transparência e controle. Se uma instituição pública, não possui controle das suas decisões, fundamentadas em informações corretas, esta pode cometer erros e obter déficit em vez de superávit, trazendo assim um sério prejuízo a sociedade, que muitas vezes desconhece o uso dos recursos públicos.

Estudos realizados pela União dos Municípios da Bahia demonstram as dificuldades dos municípios baianos em se adequar ao limite de gasto com pessoal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Dos 417 municípios, apenas 189 estão em situação regular, outros 228 encontram-se em alerta, pois extrapolaram ou estão prestes a extrapolar os limites de despesa prevista pela lei.

Os prefeitos argumentam que a principal causa da atual crise é o aumento das atribuições do município, que como maior empregador nas cidades de pequeno porte tem que arcar com os aumentos dados ao salário mínimo, e ao Piso Nacional do Professor, que às vezes extrapola os recursos vindos do FUNDEB. Outro aspecto é a execução de programas do governo federal que implicam na contratação de profissionais para específico para esse fim.

O município de Itaparica-BA está inserido nesse contexto, e analisando os dados referentes a despesas com pessoal dos gestores Vicente Gonçalves da Silva e Raimundo Nonato da Hora Filho no período de 2010 a 2013, observamos que os limites impostos pela LRF foram todos extrapolados.

Quadro 05: Despesa com Pessoal no município de Itaparica 2010 - 2013

Ano	Receita Corrente Líquida	Despesas com Pessoal	Despesa com Pessoal	Limite Despesa com Pessoal
2010	R\$ 23.601.170,16	R\$ 17.198.063,88	72,87%	54%
2011	R\$ 28.394.736,88	R\$ 18.231.629,62	64,21%	54%
2012	R\$ 30.059.450,60	R\$ 20.293.999,19	67,51%	54%
2013	R\$ 33.221.072,15	R\$ 21.889.839,07	65,89%	54%

Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia

O quadro 5 permite o comparativo entre as despesas com pessoal e o limite legal para o período 2010 a 2013, e referido levantamento traz os principais resultados obtido das notificações/pareceres do TCM/BA para o município de Itaparica-BA nesse período. Considerando o reconhecimento das particularidades de cada gestão aqui estudada, notamos que existiu um total descumprimento dos Artigos 18 a 23 da LRF, além da omissão na execução de medidas para a redução de eventuais excessos dos vencimentos anuais do gestor conforme prescrito o parágrafo 1º do Art. V da lei Federal n 10.028/00.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral do trabalho foi analisar a gestão pública no município de Itaparica-BA, pela ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal com foco nas Despesas com Pessoal, observando um período de dois anos do final de uma gestão e começo da outra. Destacamos na análise o descaso com o erário municipal, na sua má aplicação pelos gestores em suas ações autônomas em relação aos critérios estabelecidos pela LRF aqui analisado.

Na análise específica da evolução de receitas e despesas do período 2010 -2013, foi possível observar o crescimento ano após ano das despesas, forçando a abertura de créditos especiais suplementares nas receitas.

Neste mesmo período, foi possível observar também a constância ou em determinado momento o crescimento desenfreado dos valores dessas despesas no poder executivo do município além do limite máximo para despesas com pessoal, mesmo depois de observados o limite prudencial e o limite de alerta pré-prudencial que é 48,60% da RCL (90% do limite máximo).

Ficou transparente e claro que não houve mudanças no município de Itaparica-BA no período de referência, confrontando o diploma legal versos os aspectos que poderiam ser melhorados na prática da gestão pública municipal. Ficou evidente que a questão de gastos com pessoal tem um forte componente político, que leva os gestores a inchar a máquina pública com contratações sem justificativas da sua real necessidade. Como as contratações não foram através de concurso público, fica a dúvida sobre a legalidade das nomeações conforme mostram pareceres e notificações do Tribunal de Contas do Município do Estado da Bahia.

Percebe-se, que por meio dos dispositivos contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, no capítulo específico de despesa com pessoal, existiu negligência total dos gestores com o erário do município de Itaparica. De forma imprudente as ações dos gestores contribuíram para o empobrecimento das ações de planejamento e transparência, quando assumiram os riscos da não correção de desvios capazes de aniquilar o equilíbrio das contas públicas no cumprimento de metas, levando o município ao abismo econômico e ilegalmente a pedir amparo nas mudanças de resultados viáveis entre receitas e despesas.

O modelo bem sucedido de uma gestão pública é uma utopia, mas o equilíbrio financeiro, um planejamento com cumprimento de metas fiscais e uma execução aos ditames da lei Complementar 101/00 na sua íntegra fará uma gestão melhorada.

É possível concluir que o Controle Interno não só auxilia na verificação e correção de eventuais irregularidades, como também previne e garante a regularidade na aplicação de recursos públicos.

Resumidamente a LRF no município de Itaparica-BA, no período em estudo não surtiu efeito efetivo, pois os gestores apesar de sofrerem sanções institucionais continuaram a infringir os limites determinados. Isso porque às normas do processo permitem muitas protelações faltando efetivamente diminuir as possibilidades de recursos.

5 REFERÊNCIAS

AMADO, Janaína. **O Grande mentiroso: tradição, veracidade e informação em história oral.** *História*. São Paulo, n. 14, 1995.

BORBA, Jason Tadeu et AL. **Monografia para economia.** São Paulo: Saraiva, 2004.

BRASIL. **LEI COMPLEMENTAR Nº 101:** A Lei de Responsabilidade Fiscal, de 04/05/2000.

CASTRO, Domingos Poubel. **Auditoria e controle interno na administração pública:** evolução do controle interno no Brasil: do código de contabilidade de 1922 até a criação da CGU em 2003. São Paulo: Atlas, 2008.

CORREIA, Arícia Fernandes; FLAMMARION, Eliana Pulcinelli; VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Despesa de Pessoal: A Chave da Gestão Fiscal Responsável: teoria e prática.** 1. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

Disponível em:

http://www.conarquivosmunicipais.arquivonacional.gov.br/media/cart_lei_responsabilidade_e_fiscal.pdf. Acesso 27 de agosto de 2015.

Disponível em:

<http://www.observarh.org.br/nesp>. Acesso 16 de setembro 2015.

Disponível em:

<http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/itaparica>. Acesso 21 de outubro de 2015.

Disponível em:

<http://www.meumunicipio.org.br/meumunicipio/municipio/291610#analisegeral>. Acesso 12 de dezembro de 2015.

Disponível em:

<http://www.biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/bahia/itaparica.pdf>. Acesso em: 12 de dezembro de 2015.

FERRAZ, Luciano. **Função Administrativa.** Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 4, julho, 2001.

FILHO, Jose dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**, 28º ED. Atlas 2015;

GUIA CULTURAL DA BAHIA- REGIÃO METROPOLITANA. Autor Vários – Organizadores: Jorge Manuel Da Costa Machado e Márcia Cristina Vergue de Abreu – 1998.

LAKATOS, Eva Maria e MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia Científica.** SAD Paulo: ATLAS, 1991.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia do Trabalho científico.** 6. ed. SP: Atlas, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 32º Ed. Malheiro SP. 2015.

OSÓRIO, Ubaldo. **A Ilha de Itaparica** – Histórias e Tradições, 4ª Ed. Salvador: Beneditina, 1979.