



UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSO-
FONIA AFRO-BRASILEIRA

INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – ICSA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

KELIO COELHO DE SOUSA FILHO

**O IMPACTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NOS
MUNICÍPIOS DO MACIÇO DE BATURITÉ-CE**

REDENÇÃO-CEARÁ

2016



UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSO-
FONIA AFRO-BRASILEIRA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – ICSA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

KELIO COELHO DE SOUSA FILHO

**O IMPACTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NOS
MUNICÍPIOS DO MACIÇO DE BATURITÉ-CE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresenta-
do ao Curso de Graduação em Administra-
ção Pública da UNILAB, como requisito pa-
ra obtenção do título de Bacharel em Admi-
nistração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Oliveira Lima

REDENÇÃO-CEARÁ

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

S659i Sousa Filho, Kelio Coelho de.

O impacto da lei de responsabilidade fiscal nos municípios do maciço de Baturité-CE. / Kelio Coelho de Sousa Filho. – Redenção, 2016.

57 f.; 30 cm.

Monografia apresentada ao curso de Administração Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira – UNILAB.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Oliveira Lima.
Inclui quadros, gráficos e referências.

1. Brasil. [Lei de responsabilidade fiscal (2000)]. I. Título.

CDD 342.81088

KELIO COELHO DE SOUSA FILHO

O IMPACTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NOS MUNICÍPIOS DO MACIÇO DE BATURITÉ-CE

Monografia julgada e aprovada para obtenção do Diploma de Graduação em Administração Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira.

Data: ____ / ____ / ____

Nota _____

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Oliveira Lima

Prof. Dr. Eduardo Soares Parente

Prof. Esp. Carlos Airton Uchoa Sales Gomes

Dedico este trabalho a minha mãe: Maria Lucileide de Lima, e minha avó: Maria Neuza Barroso de Lima, que sempre me apoiam com palavras de ânimo, coragem e confiança, por me ajudarem nos momentos que eu preciso e, por incentivarem meus estudos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, em especial, pelo dom da vida, por me proporcionar força e coragem para prosseguir em meus estudos.

Ao Prof. Dr. Alexandre Oliveira Lima, pelas orientações, ajuda e atenção, que me concedeu.

Aos meus professores pelos conhecimentos a mim repassados de maneira íntegra, reflexiva e crítica.

Aos meus queridos amigos, os quais estiverem sempre ao meu lado me apoiando e torcendo por mim, em especial a Gessylane da Silva Lima.

A todos os meus familiares pelo amor fraterno.

RESUMO

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi criada no Brasil baseada a partir de influências bem-sucedidas ao redor do mundo, como meio capaz de promover a responsabilidade na gestão fiscal e possibilitar a transparência dos gastos públicos. O presente estudo analisa o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre o desempenho financeiro nos municípios do Maciço de Baturité-CE. Para atingir esse objetivo realizou-se pesquisa caracterizada como descritiva quanto aos objetivos, e qualitativa quanto a abordagem do problema, fundamentada em pesquisas bibliográficas sobre o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal nos municípios, bem como na análise de seus pressupostos legais. Utilizou-se de pesquisa documental por meio dos relatórios de acompanhamento gerencial, extraídos do *site* do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE), em que foi analisado a relação entre previsão, arrecadação, empenho e gastos com pessoal dos municípios pertencentes ao Maciço de Baturité-CE no período de 2009 a 2014. Verificou-se que a maioria dos municípios não estão gastando mais do que arrecadam, e ultrapassaram o limite de gasto com pessoal na maioria dos exercícios. A partir desse estudo, conclui-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal vem obtendo êxito parcial na busca pela responsabilidade na gestão fiscal, haja vista que a maioria dos municípios analisados apresentaram estar em conformidade com a regra de orçamento equilibrado, no entanto, na análise do percentual de receita corrente líquida frente a despesa com pessoal, observou-se que além dos municípios excederem o limite de 54% atribuídos ao Poder Executivo na maioria dos exercícios, houve um aumento, quase que gradativo, do percentual de receita corrente líquida frente a despesa com pessoal ao longo dos seis exercícios.

Palavras-chaves: Lei de Responsabilidade Fiscal. Ciclo orçamentário. Maciço de Baturité-CE. Transparência.

ABSTRACT

The Fiscal Responsibility Law was created in Brazil based from influences successful around the world, as a means capable of promoting responsible fiscal management and enable transparency of public spending. This study analyzes the impact of the Fiscal Responsibility Law on financial performance in the municipalities of the Massif Baturité-CE. To achieve this goal was realized research characterized as descriptive as the objectives and qualitative and approach the problem, based on bibliographic research on the impact of the Fiscal Responsibility Law in the municipalities as well as the analysis of its legal requirements. We used documentary research through managerial monitoring reports, taken from the website of the Accounts Court of the State of Ceará Municipalities (TCM-CE), which analyzed the relationship between forecasting, revenue, commitment and personnel expenses of municipalities belonging to Massif Baturité-CE in the period 2009-2014. It was found that most municipalities are not spending more than they earn, and exceeded the spending limit with staff in most exercises. From this study, it is concluded that the Fiscal Responsibility Law has achieved partial success in the search for responsible fiscal management, given that most of the analyzed municipalities presented comply with the balanced budget rule, however, the analysis the percentage of net current revenue against expenditure on personnel, it was observed that in addition to the municipalities exceed the limit of 54% attributed to the executive branch in most years, there was an increase, almost gradually, the percentage of net forward current revenue personnel expense over the six years.

Keywords: Fiscal Responsibility Law. Budget Cycle. Massif Baturité-CE. Transparency.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	8
2	A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)	11
2.1	Limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.....	13
2.2	Principais aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal.....	17
3	A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO PÚBLICO	22
3.1	Plano Plurianual (PPA)	23
3.2	Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	25
3.3	Lei Orçamentária Anual (LOA)	27
4	BREVE HISTÓRICO SOBRE OS MUNICÍPIOS DO MACIÇO DE BATURITÉ-CE.....	29
4.1	Município de Acarape.....	29
4.2	Município de Aracoiaba.....	29
4.3	Município de Aratuba.....	30
4.4	Município de Barreira.....	30
4.5	Município de Baturité.....	30
4.6	Município de Capistrano.....	31
4.7	Município de Guaramiranga.....	31
4.8	Município de Itapiúna.....	32
4.9	Município de Mulungu.....	32
4.10	Município de Ocara.....	32
4.11	Município de Pacoti.....	33
4.12	Município de Palmácia.....	33
4.13	Município de Redenção.....	33
5	METODOLOGIA.....	35
6	DISCUSSÃO DOS DADOS E ANÁLISE.....	38
6.1	Relação previsão, arrecadação e empenho.....	38
6.2	Limite de despesa com pessoal.....	45
6.3	Análise dos gastos com pessoal dos municípios do Maciço de Baturité-CE.....	51
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	54
	REFERÊNCIAS.....	56

1 INTRODUÇÃO

A preocupação em adotar mecanismos de controle sobre os recursos públicos para evitar a prática da utilização irresponsável dos mesmos, é um problema compartilhado por diversos países. Diante disso, a Lei Complementar N° 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), surge no Brasil como um mecanismo de combate a atos que acarretam ineficiência na gestão dos recursos financeiros públicos, que são escassos e necessitam de uma administração pautada nos princípios da eficiência e eficácia, para assim possibilitar ganhos sociais para a sociedade.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece normas e princípios de finanças públicas, voltados para uma gestão fiscal mais responsável, propicia maior transparência dos gastos públicos e institui outras providências. Esta lei possui abrangência nas três esferas do governo: Federal, Estadual, Municipal, e no Distrito Federal, estão compreendidos: o Poder Executivo, o Poder Legislativo, os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público.

A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe diversas obrigações a serem cumpridas na gestão fiscal dos recursos públicos, visando o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de uma série de metas e limites entre as despesas e receitas. A LRF delimita os gastos públicos, visando evitar o endividamento, e controla os aspectos orçamentários desde sua elaboração até a sua execução, preza pela transparência, controle, planejamento e prevê punições aos gestores públicos que desrespeitarem suas normas e princípios.

Os principais motivos para realização deste trabalho, foram, em um primeiro momento, contato com o tema Lei de Responsabilidade Fiscal, ao fazer um trabalho sobre o mesmo em uma disciplina. Através de pesquisas bibliográficas, percebeu-se que antes de sua criação, os gestores utilizavam os recursos públicos de forma não planejada, acarretando em ineficiência na gestão financeira. Posteriormente, notou-se a relevância da LRF para a administração pública, que contribui significativamente para a eficiência na gestão das finanças públicas, e que fossem criados mecanismos para propiciar maior transparência e controle dos gastos públicos. O estudo se justifica pela necessidade de avaliação da eficiência da Lei N° 101/2000 (LRF), considerando os principais objetivos da mesma, na busca pela melhoria na gestão dos recursos públicos.

Este trabalho teve origem a partir do interesse em compreender melhor a Lei de Responsabilidade Fiscal e seus principais aspectos, haja vista sua grande importância para a gestão responsável das finanças públicas no Brasil. Outro aspecto relevante na pesquisa é que foi

realizada em âmbito municipal, mas especificamente nos municípios que compõe o Maciço de Baturité-CE, o motivo pela escolha dessa região como campo de estudo se dá porque é o local onde se situa a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNI-LAB). Diante do exposto apresenta-se o seguinte problema de pesquisa: Quais os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre o desempenho financeiro nos municípios do Maciço de Baturité-CE?

Este trabalho tem como objetivo geral: analisar o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal no desempenho financeiro dos municípios pertencentes ao Maciço de Baturité-CE, durante os exercícios de 2009 a 2014. A partir do objetivo geral, tem-se os seguintes objetivos específicos: verificar se a LRF vem de fato contribuindo de forma efetiva para uma gestão fiscal mais responsável nos municípios do Maciço de Baturité-CE; identificar se os municípios estão arrecadando de acordo com o orçamento aprovado; identificar se os municípios estão respeitando o princípio do equilíbrio financeiro; verificar se os municípios estão respeitando os limites de gasto com pessoal.

A metodologia utilizada no desenvolvimento do trabalho, quanto aos objetivos se classifica como descritiva, enquanto a abordagem da pesquisa se caracteriza como qualitativa. Fundamentada em pesquisas bibliográficas, foram analisados os artigos da Lei Complementar Nº 101, de 04 de maio de 2000 (LRF) e da Lei 10.028; realizou-se pesquisas documentais através de relatórios emitidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará (TCM-CE). Como campo de investigação foram utilizados os municípios que compõem o Maciço de Baturité-CE. A análise de dados será feita a partir dos seguintes indicadores extraídos do relatório de acompanhamento gerencial de cada município: previsão, arrecadação, empenho, e percentual de receita corrente líquida frente à despesa com pessoal.

O presente trabalho está estruturado em cinco capítulos. No primeiro, será abordado os principais objetivos, princípios e normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, seus principais aspectos, as influências de experiências bem-sucedidas em outros países para criação da LRF no Brasil, as limitações impostas pela LRF na gestão fiscal, bem como as punições no caso de descumprimento da mesma. No segundo, destaca-se a contribuição da Lei de Responsabilidade Fiscal para o fortalecimento do ciclo orçamentário brasileiro: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), como também descrevendo cada um desses instrumentos de planejamento público brasileiro. O terceiro capítulo trará um breve histórico sobre os municípios do maciço de Baturité-CE. O quarto capítulo referente à metodologia, apresenta a descrição das bases de dados utilizadas, as informações analisadas, e demonstra como a pesquisa foi realizada. No quinto e último capítulo é feita a

discussão e análise dos dados, sobre a relação previsão e arrecadação, arrecadação e empenho, e limites de gasto com pessoal, referentes aos municípios que compõem o Maciço de Baturité-CE.

2 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)

De acordo com o Art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei de nº 101, de 04 de Maio de 2000, “Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, [...]”¹. A LRF pressupõe um conjunto de ações que visam transparência, planejamento, equilíbrio das contas públicas e, sobretudo, responsabilidade na gestão fiscal. “A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi elaborada tendo como objetivo promover e manter o equilíbrio das contas públicas” (SILVA, 2009, p. 20). Depreende-se de seus objetivos que a LRF se apoia em quatro princípios básicos: planejamento, controle, transparência e equilíbrio das contas. Além desses princípios já citados, esta Lei Complementar possui em vários de seus artigos limitações e condições a serem observados na gestão fiscal, desde o processo orçamentário; operações de crédito; limites de endividamento; limites de gasto com pessoal, etc.

Percebe-se que o principal intuito da criação da LRF foi proporcionar melhorias na gestão fiscal. Levando isso em consideração, Menezes (2005) salienta que a LRF surge no Brasil como um mecanismo que promove a disciplina fiscal da União, Estados e Municípios. Dessa forma, a LRF reforçou todo o processo orçamentário, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Plano Plurianual. A iniciativa de criação desta Lei Complementar tão relevante para o trato dos recursos públicos, ocasionou um grande impacto na maneira do gestor público lidar com o dinheiro público. Se antes, práticas danosas para o país aconteciam sem a devida punição, como uma prática que era bastante comum nos municípios brasileiros, de o gestor deixar para seu sucessor uma série de dívidas e, sendo assim, ao invés de implementar políticas públicas para gerar ganhos sociais, a preocupação inicial era basicamente em organizar os déficits deixados pela gestão anterior, então, após a LRF entrar em vigência, práticas como essa, passam a ser passíveis de punições tanto institucionais como para o gestor público que desrespeitar suas normas.

Figueirêdo e Nóbrega (2001) afirmam que A Lei de Responsabilidade Fiscal sofreu influências de práticas de gestão fiscal bem-sucedidas em diversas partes do mundo. A primeira delas foi do Fundo Monetário Internacional (FMI) a partir do *Código de Boas Práticas para Transparência Fiscal*. Outras importantes influências foram dos Estados Unidos e da Nova Zelândia, do primeiro foram adotadas algumas regras utilizadas na LRF, como por exemplo, a

¹ Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm >. Acesso em 14/04/2016.

limitação de empenho, já a Nova Zelândia influenciou através da adoção de modelo de transparência, que determina a publicação de diversos relatórios fiscais simplificados e incentivo à participação da sociedade através do controle social. Essas medidas adotadas por esses países na gestão fiscal obtiveram bastante êxito, logo, influenciaram diretamente na elaboração da LRF no Brasil.

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe um conjunto de ações planejadas, em que visam manter o equilíbrio das contas públicas, através da prevenção de riscos, mediante o cumprimento de uma série de metas de resultados entre despesas e receitas e a obediência a limites e condições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Vale ressaltar que o administrador público é responsabilizado por seus atos na gestão financeira e está sujeito a sanções penais e administrativas caso não seguir as regras gerais da LRF. O gestor público também possui a incumbência de prestar contas mensalmente ao Tribunal de Contas, no qual após ser feita a análise da prestação de contas, emitirá parecer favorável se estiver em conformidade com os requisitos estabelecidos pela lei, ou contrário, caso se verifique irregularidades. A Lei nº 10.028/2000² atribuiu responsabilidades ao gestor público ao instituir instauração de investigação policial, administrativa, inquérito civil ou ação de improbidade administrativa, e aplicando sanções que variam de acordo com a gravidade do crime que foi praticado contra as finanças públicas. A sanção penal nos termos da Lei nº 10.028/2000, recairá sobre o administrador público que não seguir as regras gerais da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), desde a confecção das leis orçamentárias, até a publicação de todos os relatórios, atendimento aos limites de endividamento e de despesa com pessoal. No quadro a seguir estão descritas as principais penalidades aplicadas no descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal de acordo com a irregularidade que foi constatada.

Quadro 1 – Principais penalidades aplicadas no descumprimento da LRF

Infração	Penalidades
Ordenar despesa não autorizada por lei.	Reclusão de um a quatro anos.
Ordenar, autorizar ou realizar operações de crédito, sem prévia autorização legislativa	Reclusão de um a dois anos.
Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois úl-	

² Lei nº 10.028: Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 16/05/2016.

timos quadrimestres do último ano de mandato, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro.	Reclusão de um a quatro anos.
Ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato.	Reclusão de um a quatro anos.
Ordenar, autorizar ou promover a oferta pública ou a colocação no mercado financeiro de títulos da dívida pública sem que tenham sido criados por lei ou sem que estejam registrados em sistema de liquidação e de custódia.	Reclusão de um a quatro anos.

Fonte: Elaboração com base na Lei Nº 10.028/2000

O quadro demonstra as principais penalidades aplicadas quando o gestor público descumprir as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal, na qual as punições mais rígidas podem variar de um a quatro anos de reclusão. Tais punições são necessárias, tendo em vista, evitar que essas situações contrárias a gestão fiscal responsável aconteçam.

2.1 Limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal

Constantes déficits públicos produzem impactos negativos na economia. O Estado quando se endivida, necessita elevar taxas de juros para o financiamento de suas dívidas, e de acordo com Giuberti (2005) uma das consequências do aumento de juros é o descrédito na capacidade do governo em honrar seus compromissos. Essa situação, acaba afastando potenciais investidores de aplicar seus ativos financeiros no país, consequentemente resulta numa menor taxa de crescimento do produto interno bruto (PIB) e aumento da inflação, que é o mais severo, pois incide com maior peso sobre a parcela da população mais carente.

No Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é promulgada após o episódio da crise de endividamento dos Estados brasileiros, “[...] Sua promulgação ocorreu seguida ao episódio da crise de endividamento dos Estados brasileiros [...] os Estados apresentavam um histórico de gastos com pessoal bastante elevado, equivalendo em média a 79,1% da receita corrente líquida [...]” (GIUBERTI, 2005, p. 3). A média de 79,1% de gastos com pessoal é bastante elevada, para se ter uma ideia, após a promulgação da LRF, os municípios não podem ultrapassar o limite de 60% da receita corrente líquida gasta com pessoal, e nessa média já estava ultrapassando 19,1% do total permitido atualmente.

Diante dessa situação, a LRF institui limites e condições para controlar os gastos públicos: limite de endividamento, limite de operações de crédito e limite de gasto com pessoal. Os limites na despesa total com pessoal na União não podem exceder os percentuais de receita corrente líquida de 50%, e nos Estados e Municípios 60% respectivamente. Ainda visando o combate ao endividamento do Estado a LRF proíbe o titular do poder ou órgão de contrair obrigação de despesas nos dois últimos quadrimestres do seu mandato, em que não sejam possíveis de serem cumpridas integralmente dentro do período ou que não haja caixa suficiente para que sejam pagas no exercício seguinte; disciplina as operações de crédito dos diversos entes da federação; veda o aumento de despesa com pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato e exige um rigoroso registro e controle da dívida pública (LRF, 2000). Percebe-se que ao estabelecer tais limites, a lei objetiva o alcance do equilíbrio financeiro e coibir a prática dos administradores públicos que gastam mais do que arrecadam, deixando as dívidas para seus sucessores, este tipo de prática, danosa para o país é estritamente coibida pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A tabela a seguir apresenta o limite global (percentual de receita corrente líquida³) de cada esfera do governo e o limite por poder.

Tabela 1 – Limites de Gastos com Pessoal

Esferas do governo	Limite global (percentual de receita corrente líquida)	Limite por poder
União	50%	2,5% para o Poder Legislativo; 6% para o Poder Judiciário; 0,6% para o Ministério Público da União; 3% para custeio de despesas do DF; 37,9% para o Poder Executivo.
Estados	60%	3% para o Poder Legislativo; 6% para o Poder Judiciário; 2% para o Ministério Público; 49% para o Poder Executivo.
Municípios	60%	6% para o Poder Legislativo; 54% para o Poder Executivo.

Fonte: Elaboração com base na Lei de Responsabilidade Fiscal.

³ Segundo o Art. 2º da LRF, a receita corrente líquida é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos transferências constitucionais e legais; contribuição dos servidores para seguridade social e as receitas previstas no § 9º do art. 201 da CF.

Caso determinado poder ultrapasse o limite estabelecido para as despesas com pessoal, deverá reduzir em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança e exoneração de servidores não estáveis (artigo 169 CF, parágrafo 3º). Se as medidas adotadas não forem suficientes para assegurar o cumprimento do que a lei determina, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou a unidade administrativa objeto da redução de pessoal (artigo 169 CF, parágrafo 4º). Vale ressaltar que antes mesmo do poder atingir o limite de despesa com pessoal, os Tribunais de Contas devem alertar os poderes antes de atingirem noventa e cinco por cento do limite global, é o denominado *limite prudencial*, que é uma espécie de sinal de advertência para quando o ente estiver próximo de atingir o limite estabelecido pela LRF. O limite prudencial, nada mais é do que um alerta para os entes que estejam próximos de atingirem o limite legal, sendo assim, tem como objetivo evitar que o ente ultrapasse a porcentagem permitida pela LRF sobre o percentual de receita corrente líquida de gastos com pessoal, ao receber o alerta, o ente possui o dever de adotar medidas visando manter o limite estável ou reduzi-lo, caso contrário, irá sofrer sanções. Na tabela a seguir constam os limites definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e o respectivo alerta ao atingir determinada porcentagem do limite legal:

Tabela 2 – Limites definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, e alerta prudencial

LIMITE	PERCENTUAL	SITUAÇÃO	LEGISLAÇÃO
Alerta	48,60% a 51,29%	Atingiu/Excedeu 90% do limite legal	Art. 59, § 1º II, LC - 101/2000- LRF
Prudencial	51,30% a 53,99%	Atingiu/Excedeu 95% do limite legal	Art. 22, Parágrafo único, LC -101/2000
Total	54%	Atingiu/Excedeu 100% do limite legal	Art. 20, III, “b”, LC - 101/2000

Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE)

A LRF é bastante rígida com os entes que ultrapassarem os respectivos limites de endividamento. De acordo com o parágrafo 2º do Art. 31 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o ente que esteja acima dos limites de endividamento e não tenha promovido o ajustamento no prazo estabelecido pela LRF, será penalizado com a impossibilidade de recebi-

mento de transferências voluntárias⁴ da União ou do Estado, exceto, para transferências voluntárias nas áreas de saúde, educação e assistência social (artigo 25 LRF, parágrafo 3º).

Se verificada a ultrapassagem dos limites ao final de um quadrimestre, a eles deverão retornar nos três quadrimestres seguintes, eliminando vinte e cinco por cento já no primeiro período. Durante o tempo em que estiverem acima dos limites, os entes estarão sujeitos a sofrerem as seguintes sanções institucionais: proibição de realizar operação de crédito, obrigatoriedade de obtenção de superávit primário para redução do excesso, inclusive através de limitação de empenho, e caso não eliminado o excesso no prazo previsto e enquanto durar o mesmo, será como já foi citado acima, proibido de receber transferências voluntárias (LRF, 2000). As sanções citadas têm como objetivo coibir práticas que acarretem o endividamento do Estado e, fazer com que o ente se ajuste aos limites estabelecidos, enquanto não realizar o ajustamento determinado pela LRF, sofrerá as punições até que se enquadre nos limites legais.

Na ocorrência de calamidade pública de algum município, reconhecida pela Assembleia Legislativa Estadual, a Lei de Responsabilidade Fiscal possui tratamento diferenciado. Ficam suspensos os prazos de enquadramento nos limites de despesas com pessoal e dívida, também estão dispensados do atingimento de resultados fiscais e de limitação de empenho, conforme o seguinte artigo da LRF:

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação: I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70; II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

Existem situações excepcionais que fogem do controle do gestor público, como: catástrofes da natureza, uma epidemia, um acidente de grandes proporções, etc. Diante de situações como essa, o poder público precisa agir de imediato e aplicar recursos que não foram previstos inicialmente no orçamento, a Lei de Responsabilidade Fiscal impõe uma série de regras, condições, limites e metas fiscais, todavia, em situações como essa, a lei permite que sejam adotadas medidas emergenciais, ficando o município que se encontra em estado de calamidade pública, dispensado do atingimento de metas fiscais até que a situação se normalize, depois disso, as regras voltam a valer normalmente para o município.

⁴ Transferências voluntárias: Entrega de recursos a outro ente da federação, que não decorra de determinação constitucional, legal ou dos destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS). Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/glossario/DetalheGlossario.asp?letra=t>>. Acesso em: 31/07/16.

2.2 Principais aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal

Dentre os principais aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estão os princípios do planejamento, transparência, equilíbrio das contas públicas, controle e responsabilização. Enquanto ao planejamento é de suma importância se elaborar um orçamento e definir metas possíveis de serem alcançadas de acordo com a receita prevista, mas com a devida atenção para não elaborar um orçamento que não expressa a realidade. Então, o orçamento deve ser trabalhado sob o prisma, colocar as prioridades em consonância com o que é viável com a realidade do que o município arrecada.

A LRF ressalta a importância de que os entes instituem, prevejam e promovam uma efetiva arrecadação de todos os tributos constitucionais, tais como: impostos; taxas; contribuição de melhoria decorrente de obras públicas, etc. A partir da efetiva arrecadação de receitas que foram previstas, será possível então executar as prioridades elencadas no orçamento. O descumprimento dessa norma terá como consequência a suspensão das transferências voluntárias ao ente que desrespeitar essa questão.

Ainda na temática de arrecadação, a renúncia de receita, ou seja, concessão indiscriminada de incentivos fiscais, deve estar sujeita a regras disciplinadoras, atendendo o que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) dispuser, e os seguintes requisitos: estimar o impacto orçamentário financeiro; demonstrar que a renúncia delas decorrente não afetará as metas de resultados fiscais previstas na LDO e prever medidas de compensação.

Ao deixar de cobrar algum imposto, o poder público estará sendo negligente, uma vez que esse ativo financeiro seria utilizado para fins de interesse da sociedade, logo, o maior prejudicado é a sociedade. A LRF combate essa prática, além de ressaltar a importância da devida arrecadação de todos os tributos de competência constitucional, prevê sanções ao ente que desrespeitar esse item.

A transparência, assim como o planejamento, é um dos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal, garantindo o direito da sociedade de fiscalizar as contas públicas, através da publicação de balanços financeiros, relatórios de gestão fiscal e orçamentário, de forma simplificada para a compreensão da sociedade, incentivando diretamente o controle social. O cidadão tendo conhecimento dessas informações em linguagem clara e objetiva, terá maiores condições de fiscalizar os gastos públicos. A Lei Complementar nº 131/2009, conhecida como “Lei de Transparência”, alterou o Art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelecendo a obrigatoriedade de divulgação de informações sobre a execução orçamentária e financeira da Uni-

ão, Estados e Municípios. O parágrafo único do Art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, assegura a participação popular e realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, Leis de Diretrizes Orçamentárias e orçamento. Diante do exposto, fica claro o incentivo da LRF a participação popular.

A questão da transparência hodiernamente recebe bastante ênfase, e não poderia ser diferente, o cidadão ao ter total acesso as contas públicas, estará munido de ferramentas para exercer seu papel de fiscalização, ao detectar irregularidades, poderá realizar a denúncia, para ser feita a apuração, se detectado a irregularidade o responsável será punido nos termos da lei e de acordo com o grau da infração.

Outro importante aspecto da LRF é o equilíbrio das contas públicas, segundo Debus e Nascimento (2002) a LRF busca o equilíbrio autossustentável, ou seja, aquele que prescinde de operações de crédito e, portanto, sem aumento da dívida pública. O controle da dívida pública é bastante enfatizado na Lei de Responsabilidades Fiscal, ou seja, os entes públicos não devem gastar mais do que arrecadam e respeitar uma série de limites, tendo como objetivo manter as contas públicas equilibradas.

A relação arrecadação e gastos está estritamente relacionada, se o Estado gasta mais do que arrecada, irá resultar em constantes déficits, que acarretarão o endividamento progressivo, com isso, juros mais altos, desemprego, inflação. O equilíbrio financeiro é requisito obrigatório para uma gestão financeira responsável.

No que se refere a preservação do patrimônio público a LRF veda a hipótese de aplicação de receitas oriundas da alienação de bens e direitos em outros ativos que não os decorrentes da realização de despesa de capital, com exceção a destinação legal de tais recursos aos regimes de previdência social. Conforme está estabelecido no Art. 44 da LRF:

Art. 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

O patrimônio Público é um bem de toda a sociedade, a LRF não permite a alienação de bens e direitos públicos, para financiamentos de despesas, isso porque ao se utilizar dessa prática, o gestor estaria se desfazendo de um bem público, para financiar suas dívidas, e o cidadão seria prejudicado diretamente, pois não iria mais usufruir do bem, que foi posto em xeque para quitar déficits orçamentários.

O acompanhamento e controle visando verificar se os entes estão respeitando os aspectos gerais da LRF, quanto ao cumprimento das normas desta Lei Complementar será exercida

pelo Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas; pelo sistema de controle de cada poder e do Ministério Público. Conforme está expresso no Art. 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 de metas desta Lei Complementar”.

De nada valeria a Lei de Responsabilidade Fiscal se não fosse realizada a devida fiscalização. Esse acompanhamento é imprescindível, haja vista que não é possível detectar irregularidades sem que seja feita a devida análise se as contas apresentadas pelos entes, estão em conformidade com o que está regulamentado nesta Lei Complementar.

Diante da complexidade que a Lei de Responsabilidade Fiscal possui, a União se compromete em prestar assistência aos municípios para que haja plena adoção dos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal (artigo 64 LRF). Segundo Figueiredo e Nóbrega (2001), alguns programas no âmbito federal vêm obtendo bons resultados na capacitação dos municípios. A Escola de Administração Fazendária (ESAF) foi pioneira ao realizar as *Jornadas da Lei de Responsabilidade Fiscal*, quando reunindo representantes de todo o país, discutiram os artigos da Lei. Além disso, os Tribunais de Contas vêm realizando esclarecimentos e divulgação da LRF e efetivando parcerias com diversas instituições para ajudar os municípios e a sociedade a compreender esta Lei Complementar.

A Lei de Responsabilidade Fiscal é bastante complexa, e algumas vezes se torna difícil sua compreensão. Iniciativas que visem facilitar a assimilação desta Lei Complementar, são louváveis, principalmente se o público alvo for a sociedade, porque ao entender esta lei, terá maiores condições de cobrar e fiscalizar. No quadro a seguir estão descritas de maneira sucinta as principais características da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Quadro 2 – Principais características da Lei de Responsabilidade Fiscal

CARACTERÍSTICAS	ARTIGOS DA LRF	DESCRIÇÃO
Controle da dívida pública e das operações de crédito	Capítulo VI, Arts. 29º - 33º	Refere-se a conceituação e caracterização da dívida pública, limites e condições da dívida pública e das operações de crédito.
Cumprimento de metas e equilíbrio financeiro	Capítulo II, Arts. 4º - 10º	Dispõe sobre o equilíbrio entre despesas e receitas e sobre a obrigatoriedade do estabelecimento e cumprimento de metas fiscais.
Despesa com pessoal	Capítulo IV, Arts. 18º - 23º	Limites sobre as despesas com pessoal e proibição de aumento de despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do poder ou órgão.

Fiscalização	Capítulo IX, Art. 59º	A fiscalização da gestão fiscal quanto ao cumprimento das normas da LRF será exercida pelo Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas; pelo sistema de controle de cada poder e do Ministério Público
Planejamento	Capítulo I, Art. 1º	A responsabilidade na gestão fiscal presuppõe ações planejadas, visando a prevenção de riscos e desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.
Previsão e arrecadação	Capítulo III, Art. 11º	Trata da importância da devida instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da federação.
Restos a pagar	Capítulo VI, Art. 42º	Vedado ao titular do poder ou órgão contrair obrigação de despesa, nos dois últimos quadrimestres de seu mandato, que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa.
Transparência	Capítulo IX, Arts. 48º - 49º	Ampla divulgação da gestão fiscal: os planos, prestações de contas, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, relatórios de gestão fiscal e orçamentário. Visando total transparência na gestão Fiscal, de acesso claro e objetivo a toda a sociedade.
Destinação de recursos para o setor privado	Capítulo VI, Arts. 26º - 28º	A destinação de recursos para o setor privado deverá ser autorizada por lei específica, atender as condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e estar prevista no orçamento.
Renúncia de Receita	Capítulo III, Art. 14	A concessão de incentivo de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá ser acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e atender ao disposto na LDO.
Preservação do patrimônio público	Capítulo VIII, Art. 44	Proíbe a venda de ativos da Administração Pública para financiar as despesas de manutenção do governo, exceto se destinada por lei aos regimes de previdência.
Operações de crédito vedadas	Capítulo VII, Art. 35	Proíbe as operações de crédito entre os entes da federação.

Fonte: Elaboração com base na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

O quadro ilustrou de maneira sucinta as principais características da Lei de Responsabilidade Fiscal, que aborda questões como: controle da dívida, através de limites nas operações de crédito, limites de endividamento e limite de gasto com pessoal; princípios como o equilí-

brio financeiro, planejamento, transparência, controle e responsabilização; atingimento de metas fiscais, etc.

Uma gestão fiscal responsável é aquela que respeita os preceitos constitucionais e legais, atende a uma série de princípios e normas gerais de finanças públicas, respeita os limites estabelecidos aos gastos públicos, e realiza a promoção e incentivo a transparência de todos os atos financeiros.

É perceptível que a LRF ao estabelecer tantas regras para a gestão fiscal, objetiva a prevenção de riscos, busca o alcance do equilíbrio financeiro e, sobretudo, objetiva a responsabilidade e eficiência no trato das receitas públicas. Assim, é de suma importância que os gestores públicos sigam à risca suas normas, diretrizes e princípios, caso contrário, sanções recaem sobre o ente e também ao gestor público.

3 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO PÚBLICO

Um dos aspectos mais relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é o planejamento, os municípios devem administrar suas finanças de maneira responsável e planejada, para atingir esse objetivo o orçamento tem papel fundamental, pois é um valioso instrumento de planejamento e controle. No Brasil o ciclo orçamentário é composto das seguintes ferramentas: o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Enquanto, a apreciação e aprovação do ciclo orçamentário brasileiro, se dará da seguinte forma: Na União, o PPA, LDO e LOA são encaminhados pelo Poder Executivo para que o Congresso Nacional os aprove, já os demais entes públicos, encaminham para as casas legislativas, para serem apreciados e aprovados.

A LRF causou um grande impacto no ciclo orçamentário brasileiro, muito embora a Constituição Federal de 1988 já previsse as três ferramentas que compõe o ciclo, na realidade o Plano Plurianual continha objetivos e políticas públicas que tinham pouca relação com o orçamento. Após a promulgação da LRF o processo orçamentário se transformou em um efetivo instrumento de planejamento, a LRF possibilitou que o orçamento fosse elaborado para cumprir as metas do PPA e as metas fiscais da LDO.

A verdade é que a LRF é criada, na tentativa de corrigir os problemas de disciplina fiscal, que durante décadas vinham assolando as finanças públicas brasileiras, diante dessa situação, se viu a necessidade de criação de uma lei que possibilitasse promover a disciplina fiscal dos entes da federação, bem como fortalecer o PPA, LDO e a LOA.

De acordo com Nunes (2006) a LRF fortaleceu as instituições orçamentárias, evidenciou a importância do planejamento para a gestão pública, ao tornar obrigatória a elaboração do PPA. “A obrigatoriedade da elaboração do PPA para todos os entes da federação somente ficou clara depois da LRF [...]” (NUNES, 2006, p. 3). Muitos municípios, na ausência de obrigatoriedade de elaboração do PPA, tiveram o entendimento de que não tinham obrigação de elaborá-lo, esta interpretação permaneceu durante muitos anos, até que a LRF, estabeleceu: “Art. 5. O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar [...]”. Depois disso os municípios passaram a elaborar o PPA, a exemplo do que a União, Estados e os municípios de grande porte já faziam.

Além do PPA, a LRF também reforçou a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamentária Anual (LOA):

Depois da LRF, foram institucionalizadas na LDO as metas fiscais para receitas, despesas, resultados primário e nominal e dívida pública e inseridos demonstrativos que visam dar transparência a riscos fiscais, passivos contingentes e à situação atuarial da previdência, entre outros. Assim, a LOA passou a ser elaborada para cumprir as metas fiscais do PPA e as metas fiscais da LDO [...] (NUNES, 2006, p. 5).

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi criada sobre influências bem-sucedidas em diversos países do mundo, no Brasil foi introduzida com o intuito de conter os constantes déficits públicos e endividamento dos entes da federação, mas a lei não se restringe tão somente a essa questão, além de tratar da responsabilidade na gestão fiscal, equilíbrio financeiro, limitações de gasto com pessoal e endividamento, disciplinar regras para as operações de crédito, também contempla o ciclo orçamentário brasileiro, pois estabelece diretrizes desde sua elaboração até a sua execução.

Diante dos argumentos citados, não resta dúvida que a LRF contribuiu diretamente para o fortalecimento do ciclo orçamentário brasileiro. Se antes os municípios entendiam que não eram obrigados a elaborar o PPA, após a promulgação da LRF passaram a ter o dever de elaborá-lo. A LRF também fez com que a LDO institucionalizasse as metas fiscais, demonstrativos financeiros, entre outros, e que a LOA passasse a ser elaborada em consonância com o PPA e com as metas fiscais da LDO.

3.1 Plano Plurianual (PPA)

As receitas e despesas do governo devem seguir todo um planejamento. Esse plano abrangente é denominado Plano Plurianual (PPA), que identifica as prioridades da gestão durante um quadriênio, e é sem dúvida alguma, a principal ferramenta para a implementação do planejamento nas ações governamentais de médio e longo prazo.

O projeto de PPA é encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano de governo e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa em 22 de dezembro, tendo vigência no ano seguinte. Nos demais entes da federação, o prazo consta em legislação própria.

O primeiro Plano Plurianual foi elaborado no governo de Fernando Afonso Collor de Mello, tendo vigência entre os anos de 1991 e 1995, o plano foi considerado um verdadeiro fracasso nos aspectos da gestão orçamentária e do planejamento. (GARCIA 2000, apud. CA-

VALCANTE 2007). É bem verdade que esse período foi marcado por uma intensa instabilidade econômica e política, tanto é que culminaram no Impeachment do então presidente da época, Fernando Collor.

O plano seguinte se deu entre (1996-1999), no primeiro ano de mandato de Fernando Henrique Cardoso, o chamado Programa Brasil em Ação, que tinha como objetivo gerenciar ações e obras do governo federal em parceria com os Estados, municípios e empresas, visando o desenvolvimento sustentável e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Ressalta-se que esse plano foi implantado em um contexto de maior estabilidade econômica. As principais inovações do programa foram: a criação dos gerentes de empreendimento, do sistema de informações gerenciais e controle do fluxo financeiro. (BRASIL 1996, GARCES; SILVEIRA 2002, apud. CAVALCANTE 2007). Nota-se, que diferentemente do primeiro plano, o Programa Brasil em Ação é implantado em um cenário de maior estabilidade econômica e política, o que colaborou para a implementação e uma maior aceitação do programa, resultando em inovações nos planos do governo.

É a partir do PPA 2000-2003, no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, que se inicia uma transformação no processo orçamentário brasileiro, influenciada pelo Gerencialismo⁵, que direciona um enfoque voltado para a busca sistemática de resultados, dentro de um processo de integração entre o orçamento e planejamento. (CORE 2004, apud. CAVALCANTE 2007). Os primeiros planos plurianuais eram mais voltados para a questão do controle propriamente dito, foi a partir do PPA (2000-2003), que se buscou aliar o planejamento aos objetivos e metas contidas no plano, tornando-o assim, mais completo. Tais inovações e mudanças no PPA ao longo dos anos foram importantes para se chegar ao modelo atualmente adotado no Brasil.

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento governamental de médio prazo, que define diretrizes, objetivos e metas, visando a implementação e gestão de políticas públicas, definir prioridades, e auxiliar no desenvolvimento sustentável, num período de quatro anos. É aprovado por lei, tendo vigência do segundo ano de mandato do gestor público, até o final do primeiro ano de seu subsequente, essa regra vale tanto para o governo federal como para os demais entes da federação. Como se pode observar esse planejamento possui duração até o primeiro ano do governo seguinte, isso não é por acaso, pois objetiva promover uma continuidade administrativa.

⁵ Gerencialismo: modelo de gestão que traz técnicas administrativas do setor privado para o setor público, direcionado para o alcance de resultados. Disponível em < <http://www.adminconcursos.com.br/2014/08/introducao-administracao-publica.html>>. Acesso em 31/07/16.

Cavalcante (2007) afirma que a concepção do Plano Plurianual orienta a alocação de recursos públicos de modo eficiente e eficaz, se utilizando de diversos mecanismos de planejamento, apoiada nas diretrizes, metas e objetivos nas quais as ações da administração pública estejam voltadas para o desenvolvimento do país. O PPA deve ser utilizado pelo gestor público como uma ferramenta de planejamento que possibilite gerar ganhos sociais em médio e longo prazo, através da correta alocação de recursos em programas e políticas públicas, levando-se em consideração as demandas prioritárias da sociedade, que possibilitem o desenvolvimento sustentável.

De acordo com a Constituição Federal a lei que instituir o PPA, estabelecerá de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de direção continuada. Os programas e planos nacionais devem ser elaborados em consonância com o Plano Plurianual, que atualmente é uma ferramenta de planejamento imprescindível para a administração pública, além de estabelecer objetivos, diretrizes e metas, também, objetiva dar continuidade aos programas de governo, promovendo assim, uma continuidade administrativa, visando dar sequência a programas e políticas públicas de longo e médio prazo.

3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), buscando uma sincronia com as metas definidas pelo Plano Plurianual (PPA). Segundo Santos (2012) na LRF, a importância da LDO está no fato de ela fazer a ligação entre o PPA e a Lei Orçamentária Anual (LOA), sendo através dela que o governo define suas metas e prioridades para um exercício. “[...] Anualmente, o Poder Executivo encaminha ao Poder Legislativo projeto de lei de diretrizes orçamentárias que, aprovada, estabelecerá metas, prioridades, metas fiscais e orientará a elaboração da proposta orçamentária” (GIACOMONI, 2010, p. 223).

Vale ressaltar que segundo Giacomoni (2010) foi após a promulgação da LRF que foram adicionados na LDO os seguintes conteúdos: dispor sobre o equilíbrio financeiro, estabelecer critérios de limitação de empenho, estabelecer normas referentes ao controle de custos, metas fiscais, riscos fiscais, programação financeira, controle de custos, condições para transferência de recurso, demonstrações trimestrais sobre impacto de operações financeiras do Banco Central, concessão de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra

renúncia de receita, e reserva de contingência a integrar a Lei Orçamentária Anual (LOA). Essa *reserva de contingência* integrada a LOA, nada mais é do que uma reserva de recursos orçamentários para serem utilizadas em situações imprevistas. Diante do exposto fica evidente o quanto a LRF contribuiu para o fortalecimento da LDO.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e as prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (artigo 165 CF, parágrafo 2º).

Giacomoni (2010) afirma que a LDO deverá ser acompanhada pelos anexos de metas fiscais, os quais deverão apresentar: metas anuais relativas a receitas e despesas, resultados nominal e primário da dívida pública, demonstrativo das metas anuais, avaliação do cumprimento de metas, evolução do patrimônio líquido, avaliação da situação financeira, atuarial dos regimes de previdência, dos demais fundos públicos, e demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita. A LDO assim como o PPA, é de fundamental importância para a responsabilidade na gestão fiscal, haja vista que apresenta uma série de diretrizes e normas, tendo como objetivo prevenir riscos capazes de afetarem as contas públicas.

Significando efetiva inovação no sistema orçamentário brasileiro, a LDO representa uma colaboração positiva no esforço de tornar o processo orçamentário mais transparente e especialmente, contribui para ampliar a participação do poder legislativo no disciplinamento das finanças públicas (GIACOMONI, 2010, p. 225).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) inovou o sistema orçamentário brasileiro, principalmente após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em que a LDO foi reforçada, incentivando a transparência na gestão fiscal da administração pública e contribuindo para a disciplina na gestão das finanças públicas.

Além de manter caráter de orientação à elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), a LDO vem sendo utilizada progressivamente como meio de instruir na execução orçamentária (GIACOMONI, 2010). A LDO atua não somente em caráter de orientação à elaboração da LOA, mas também auxilia no processo de execução do orçamento.

Enquanto aos prazos para encaminhamento ao Poder Legislativo, do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) serão definidos na lei complementar. Já no caso da União a LDO deverá ser encaminhada ao Congresso Nacional até oito meses e meio antes do encerramento do exercício (15 de abril), e devolvida para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (17 de julho).

3.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)

O orçamento anual constitui-se em um instrumento de planejamento e controle de curto prazo, que operacionaliza os programas setoriais e regionais, os quais cumprem o que foi fixado pelos planos nacionais. Sendo assim, os principais elementos a serem utilizados na elaboração da proposta orçamentária possuem estreita relação com os componentes do sistema de planejamento (GIACOMONI, 2010).

O orçamento em seus primórdios era tido como um instrumento puramente de controle de curto prazo, no entanto, atualmente se viu a necessidade de elaborar o orçamento de forma planejada e integrada com as diretrizes, objetivos e metas estabelecidas pelos planos nacionais.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é um instrumento que possibilita definir as prioridades contidas no Plano plurianual (PPA) e as metas que deverão ser alcançados durante o ano, seu principal objetivo é administrar o equilíbrio entre receitas e despesas. A Lei Orçamentária Anual contém a previsão de todas as receitas e autorização de despesas públicas, isto é, nenhuma despesa pública pode ser executada fora do orçamento.

Segundo Santos (2012) a LOA deve respeitar as prioridades e diretrizes contidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) as normas fixadas na Lei de Responsabilidade Fiscal e ter uma relação direta com o Plano Plurianual (PPA), devendo apresentar compatibilidade do orçamento com as metas previstas na LDO. Na elaboração da Lei Orçamentária Anual é preciso respeitar as normas da LRF, as diretrizes e metas da LDO e levar em consideração quais são as prioridades que devem ser executadas durante o exercício financeiro, mantendo estreita relação com o Plano Plurianual.

A LOA compreenderá o orçamento fiscal dos entes da administração pública, bem como seus fundos, orçamento de investimentos de empresas em que a União possuir a maioria do capital social com direito a voto, e orçamento de seguridade social (artigo 165 CF, parágrafo 5º). Esse modelo de organização do orçamento se faz necessário diante da complexidade que o setor público possui.

Existem ainda vedações constitucionais relativas à LOA, é proibido o início de programas ou projetos não incluídos na Lei Orçamentária Anual (LOA), realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedem os créditos orçamentários, realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos corres-

pondentes (artigo 167 CF). Ao estabelecer tais vedações, a LRF objetiva assegurar o devido planejamento e uso eficiente e responsável dos recursos públicos, executando as prioridades previstas no orçamento, visando a promoção do bem-estar social em consonância com as receitas que foram inicialmente previstas no orçamento.

É importante destacar que embora seja vetado o início de programas ou projetos que não estejam previstos na LOA, o orçamento ainda pode ser alterado durante o exercício financeiro, por meio da abertura de créditos adicionais, que podem ser: suplementares (quando alteram dotações já existentes), especiais (incluem novas dotações), e extraordinários (quando acrescentam dotações destinadas a atenderem despesas decorrentes de calamidade pública). Há situações que fogem do controle do gestor público, como calamidade pública, mudança drástica na economia, entre outros, diante dessa situação, se faz necessário um ajuste no orçamento, caso contrário, em uma situação de normalidade, o que foi estabelecido no orçamento deve ser cumprido.

No que diz respeito à execução orçamentária e cumprimento de metas, o Art. 8 da Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe que em até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a LDO, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, tendo como base a LDO.

Caso verificado que ao final de cada bimestre a realização de receita não comportar o cumprimento de metas de resultado primário ou nominal estabelecidos nas metas fiscais, os poderes e o Ministério Público devem nos trinta dias subsequentes, promover limitação de empenho e movimentação financeira de acordo com a LDO (artigo 9 LRF). Tais medidas são adotadas de maneira preventiva e necessária, tendo em vista o princípio do equilíbrio entre receitas e despesas, entretanto as despesas que constituem obrigações previstas na constituição e as ressalvadas pela LDO não seriam objeto de limitação.

Enquanto aos prazos para encaminhamento do projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) ao Poder Legislativo e a sua devolução para sanção, estão estabelecidos nas Leis Orgânicas dos Municípios e nas constituições Estaduais e Federal. No caso do governo, deve ser encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício (31 de agosto) e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro).

4 BREVE HISTÓRICO SOBRE OS MUNICÍPIOS DO MACIÇO DE BATURITÉ-CE

O presente capítulo contém um breve histórico dos municípios do maciço de Baturité-CE: Acarape, Aracoiaba, Aratuba, Barreira, Baturité, Capistrano, Guaramiranga, Itapiúna, Mulungu, Ocara, Pacoti, Palmácia e Redenção. Serão apresentadas informações e características dos municípios, tais como: origem, população, principais atividades econômicas, etc.

4.1 Município de Acarape

A Vila do Acarape se tornou cidade com a denominação de Redenção, referência dada pelo fato de a Vila do Acarape ter sido o primeiro núcleo brasileiro a libertar os seus escravos, em primeiro de janeiro de 1883. O município de Acarape antes da emancipação política era distrito do município de Redenção, denominado como distrito de Cala Boca, Acarape passa a ser município em 15 de abril de 1987, separando-se de Redenção.

O município de Acarape possui uma população estimada em aproximadamente 16.288 habitantes. Ressalta-se que a cidade também abriga a Unidade Acadêmica dos Palmares, que é um dos Campus da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), e que o município fica a apenas três quilômetros de distância do município de Redenção.

4.2 Município de Aracoiaba

O município de Aracoiaba, nome originário do Tupi Guarani (ARACOIY-ABA), que significa lugar onde os pássaros cantam, está localizado entre os municípios de Redenção e Baturité. O município de Aracoiaba possui uma população estimada em aproximadamente 26.134 habitantes. As principais atividades econômicas de Aracoiaba são: refratário para produção de cal, cerâmica de olarias, carpintarias, aviamentos, indústrias de beneficiamento de couros e pequenas confecções de roupas e bordados, a produção do município é dos seguintes itens: caju, castanha, cana-de-açúcar, milho, arroz, mandioca, bovinos, pesca, leite, ovos, entre outros.

4.3 Município de Aratuba

Na serra de Guaramiranga, entre alguns vales de terras férteis, formou-se o núcleo populacional de Aratuba. Seu nome primitivo foi coité, árvore da família das Bignoniáceas, produtora de fruto do qual serrando-se ao meio, se fazem cuias para serem utilizadas em fins domésticos, chamou-se depois Santos Dumont em homenagem ao “pai da aviação”, o nome atual Aratuba significa abundância de pássaros. A cidade possui população estimada em aproximadamente 11.358 habitantes. Tem sua produção baseada em produtos agrícolas, como arroz, banana, milho, algodão, cana-de-açúcar e feijão, e na parte da pecuária por rebanho bovino, suíno e aves, também tem frutas e hortaliças. O município de Aratuba possui também três indústrias, duas de produtos alimentícios e uma de bebidas.

4.4 Município de Barreira

Barreira é um município que foi desmembrado de Redenção, que faz limite com os municípios de Acarape, Redenção, Aracoiaba, Ocara, Chorozinho e Pacajus. No município de Barreira a principal atividade econômica se dá na produção de farinha de mandioca, na extração do caju e seu beneficiamento bem como produção agrícola de milho e feijão e, ainda a pecuária tem se desenvolvido bastante na cidade. Atualmente o município possui cerca de cinquenta e cinco minis fábricas de castanha, de unidades familiares do beneficiamento da castanha do caju, duas madeireiras, cinco indústrias de produtos alimentares, três de produtos minerais, uma de serviço de construção entre outras de vestuários, calçados e artigos de tecido, bebidas e uma metalúrgica. O município possui uma população estimada em aproximadamente 20.687 habitantes.

4.5 Município de Baturité

A tribo indígena Baturité deu o nome a serra, está denominação estendeu-se ao território que atualmente pertence ao município, a palavra Baturité originária do Tupi Guarani significa serra verdadeira ou serra por excelência. A cidade é originária de uma aldeia de índios Jenipapos e Canindés, que se situava as margens do Rio Aracoiaba. O município é depositário de tradições culturais de múltiplas vertentes. Sua economia baseia-se na extração vegetal e em culturas de algodão, banana, arroz, milho, feijão, e cana de açúcar, na pecuária de bovinos,

suínos e aves. A cidade possui cerca de 29 indústrias, sendo nove de vestuário, calçados e artigos de tecidos, sete de produtos alimentares, uma de serviços de construção, uma do mobiliário, uma de bebidas, três metalúrgicas, três de madeira, duas de produtos minerais, uma de perfumaria, e uma editora gráfica. O município possui uma população estimada em aproximadamente 34.949 habitantes.

4.6 Município de Capistrano

O nome da cidade de Capistrano é uma homenagem ao Historiador cearense Capistrano de Abreu, suas origens estão vinculadas ao fazendeiro Daniel Ferreira Lima, proprietário de terras e que levantou pequenas residências para colonos e moradores. Ao passar dos anos formou-se um pequeno povoado, sob a jurisdição do município de Baturité. Em oito de dezembro de 1890, inaugurava-se a estação da estrada de ferro que buscava os sertões do Ceará em demanda do Cariri, acontecimento que promoveu o progresso para a pequena localidade. O município possui uma população estimada em aproximadamente 17.573 habitantes. Sua economia está baseada nas culturas do algodão, cana de açúcar, arroz, milho e feijão, na pecuária: bovinos, suínos e aves. O município possui cinco indústrias, sendo quatro de produtos alimentícios, uma de vestuário, calçados e artigos de couro.

4.7 Município de Guaramiranga

O nome Guaramiranga é originário do Tupi Guarani, significando pássaro vermelho. A serra de Guaramiranga é um famoso ponto turístico do Ceará, destacando-se pelo seu clima frio, rica fauna, importantes construções históricas e pela arquitetura da cidade. Sua economia está baseada principalmente no turismo, graças a atrativos como o clima, belas paisagens e eventos como o festival de Jazz e Blues de Guaramiranga. Sua produção está baseada na cultura do algodão, banana, arroz, cana de açúcar, milho e feijão, na pecuária: bovinos, suínos e aves. A cidade possui duas indústrias de produtos alimentícios. A população do município é estimada em aproximadamente 3.720 habitantes.

4.8 Município de Itapiúna

As margens do Riacho Castro, nasceu a povoação que deu origem ao município de Itapiúna. Primitivamente chamou-se Castro, que também se tornou topônimo de um grande fazendeiro residente nas cabeceiras do riacho, proprietário de quase toda a faixa de terra do núcleo. Em razão da passagem da estrada de ferro de Baturité, por volta de 1895, o povoado teve um grande progresso, o que determinou que posteriormente fosse eleito distrito pertencente a Baturité. Os holandeses que foram os responsáveis pela construção da ferrovia, conseguiram mudar o nome do povoado para Itaúna na língua Tupi Guarani significa pedra-preta, posteriormente considerando a existência de um município localizado em Minas Gerais com o mesmo topônimo, ficou oficializado a atual denominação Itapiúna. O município possui população estimada em aproximadamente 19.724 habitantes.

4.9 Município de Mulungu

Uma grande árvore que servia como abrigo aos comboieiros que faziam comercialização de seus produtos, deu origem ao nome Mulungu. Os primeiros habitantes foram justamente os comboieiros e seus descendentes, que ao passarem por árvores chamadas Mulungu tiveram o nome como inspiração. A medida que a população foi aumentando passou a ser distrito da cidade de Pacoti. Assim, com o passar dos anos o distrito continuou crescendo, viu-se a necessidade de se ter um local para coletar impostos, despertando o interesse de Pacoti. A medida que o distrito foi evoluindo os habitantes perceberam que já estava na hora de ter sua própria identidade política. Depois de muita luta da população em 14 de março de 1957, o então governador do Ceará Paulo Sarasate tornou Mulungu município. A cidade possui uma população estimada em aproximadamente 12.526 habitantes.

4.10 Município de Ocara

Ocara é um dos municípios mais jovens do Estado do Ceará. O topônimo Ocara vem do Tupi Guarani significando palco, terreiro ou terraço de aldeia, sua denominação primitivamente era Jurema, denominação que caracteriza certa espécie arbórea e própria de solos empobrecidos. Suas origens estão vinculadas a família de João Correia dos Santos, fazendeiro e comerciante no local. A economia do município está baseada na agricultura e pecuária, pos-

suindo duas indústrias de produtos alimentícios. O município possui uma população estimada em aproximadamente 25.123 habitantes.

4.11 Município de Pacoti

A cidade de Pacoti, chamou-se originalmente de Pendência. Suas origens datam do século XIX, quando começaram a se organizar os primeiros habitantes. Sua economia é baseada na produção agrícola de algodão, chuchu, cana de açúcar, milho e feijão, na pecuária de bovinos, suínos e aves, em indústrias presentes na cidade e no turismo. O turismo no município dispõe de hotéis com boa estrutura, que oferecem aos turistas passeios de caiaque, pedalinho, cavalo, charrete, entre outros, além de oferecer aos hóspedes um contato com a natureza. O município possui uma população estimada em aproximadamente 11.910 habitantes.

4.12 Município de Palmácia

A cidade de Palmácia, chamou-se primitivamente de Palmeiras, o topônimo Palmácia, vem de palmácea, família botânica das palmeiras, a cidade é conhecida como “princesinha da serra” ou “terra das palmeiras”. Devido uma grande seca que atingia o Estado do Ceará, os índios da etnia de Baturité foram se refugiar na região serrana onde hoje é Palmácia, este foi o primeiro indício de ocupação do núcleo. O município possui um grande potencial turístico para o ecoturismo. Palmácia foi o único município do maciço que não foi originário de Baturité, isso porque suas raízes estão ligadas a Maranguape-CE. A agricultura é a principal atividade econômica de Palmácia. O município possui uma população estimada em aproximadamente 12.895 habitantes.

4.13 Município de Redenção

Por fim, o município de Redenção que abriga a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). Seu nome primitivo era Acarape e pertencia a província de Baturité. Teve como primeiros habitantes os índios Tapuias, que vieram para habitar as margens do Rio Pacoti. O atual nome da cidade oficializado em 1889 faz referência ao fato de a cidade ter sido a primeira cidade brasileira a libertar totalmente seus escravos, isso ocorreu em 25 de março de 1884, quatro anos antes da assinatura da Lei Áurea pela prin-

cesa Isabel, alguns historiadores afirmam que a verdadeira data foi em primeiro de janeiro de 1883, quando um conjunto de abolicionistas chegaram à cidade para presenciar a alforria de 116 escravos. Pelo reconhecimento ao pioneirismo do fim da escravidão, Redenção foi escolhida para receber a UNILAB. O município possui uma população estimada em aproximadamente 27.272 habitantes.

5 METODOLOGIA

Segundo Lakatos e Marconi (2003, p. 155) a pesquisa “[...] é um procedimento formal, com método de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais”. Sendo assim, a pesquisa é um meio que possibilita descobrir novos conhecimentos ou conhecer a realidade acerca de determinado assunto.

A presente pesquisa quanto aos objetivos se caracteriza como descritiva, de acordo com Gil (2002), as pesquisas descritivas têm como principal objetivo a descrição das características de determinada população, fenômeno ou do estabelecimento de relações entre variáveis. São exemplos de pesquisa descritiva: estudo de caso e análise documental.

Esta pesquisa apresenta um estudo de caso múltiplo realizado nos municípios do maciço de Baturité-CE. Para compreender melhor a temática abordada no trabalho, primeiramente realizou-se pesquisas bibliográficas sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), seus impactos nos municípios, sua relação com os instrumentos de planejamento público brasileiro e, sobre um breve histórico de cada município do maciço de Baturité-CE. Também foi feita uma análise dos artigos da Lei Nº 10.028 e Lei Complementar Nº 101, de 04 de maio de 2000 (LRF). Utilizou-se de pesquisa documental através de relatórios emitidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios (TCM-CE).

O processo metodológico utilizado no desenvolvimento deste trabalho, se dá em uma abordagem de pesquisa qualitativa, “A pesquisa qualitativa pode ser definida como a que se fundamenta principalmente em análises qualitativas, caracterizando-se, em princípio, pela não-utilização de instrumental estatístico na análise dos dados [...]” (VIEIRA; ZOUAIN, 2006, p. 17). A pesquisa qualitativa não é voltada para representatividade numérica, e sim, com o aprofundamento da compreensão de determinado assunto.

Para alcançar o objetivo geral citado na introdução do trabalho, a principal base de dados utilizada para análise, foram os relatórios de acompanhamento gerencial de cada município do Maciço de Baturité-CE, emitidos na página eletrônica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE).

O Relatório de Acompanhamento Gerencial (REAGE), contém dados de caráter informativo-gerencial sobre o desempenho financeiro da administração pública municipal, de forma clara e objetiva, que possibilitam análises das prestações de contas informadas por meio do Sistema de Informações Municipais (SIM) e dos portais de transparência municipal. A

base de dados, no entanto, apresenta alguns inconvenientes, dentre os quais alguns relatórios apresentaram erro durante o processo de download, como alternativa buscou-se as informações nos pareceres do Tribunal de Contas dos Municípios. Dos relatórios extraiu-se as seguintes informações no período de seis exercícios financeiros 2009 a 2014: a previsão de receitas realizadas inicialmente no orçamento, a arrecadação e empenho obtidos ao final do terceiro quadrimestre do exercício financeiro, e o percentual de receita corrente líquida gasta com pessoal.

Serão utilizados como campo de investigação os municípios pertencentes ao Maciço de Baturité-CE: Acarape, Aracoiaba, Aratuba, Barreira, Baturité, Capistrano, Guaramiranga, Itapiúna, Mulungu, Ocara, Pacoti, Palmácia e Redenção. A análise de dados será feita a partir das seguintes informações extraídas do relatório de acompanhamento gerencial de cada município: previsão, arrecadação, empenho, e percentual de receita corrente líquida frente a despesa com pessoal.

Após a coleta de dados da previsão, arrecadação, empenho e gastos com pessoal de cada município, foi realizada comparação entre os recursos que foram previstos e os que foram efetivamente arrecadados, haja vista, que a LRF preza pela devida arrecadação de todos os tributos constitucionais; a segunda comparação foi realizada tendo em vista o princípio do equilíbrio financeiro, que é um dos principais princípios da LRF, nessa análise buscou-se verificar se os municípios estavam gastando mais do que arrecadam, ou se estavam gastando conforme sua arrecadação, promovendo assim um equilíbrio entre as receitas e despesas; por fim, o percentual de receita corrente líquida frente a despesa com pessoal, buscou-se verificar se os municípios estão respeitando o limite de gasto com pessoal atribuídos ao Poder Executivo do município.

Para realizar as comparações entre previsão e arrecadação, arrecadação e empenho, foram criadas tabelas contendo os dados de cada município do Maciço de Baturité-CE, utilizando o software de edição de planilhas Excel.

Na relação arrecadação e empenho, levou-se em consideração os percentuais que foram devidamente arrecadados em relação aos que foram previstos, observando se o município superou os 100% de arrecadação, ou caso contrário, qual foi a porcentagem de arrecadação obtida, feito isso realizou-se uma média entre os percentuais presentes nos exercícios que não atingiram os 100% de arrecadação ao longo dos seis exercícios financeiros analisados. Ao final da análise dos treze municípios do Maciço de Baturité-CE, foi realizado uma média geral levando em consideração os exercícios nos quais os municípios atingiram os 100% de arrec-

dação, e uma média dos percentuais obtidos quando não se obteve os 100% de arrecadação com relação ao que foi previsto.

Já na relação arrecadação e empenho, foram consideradas três situações: superávit financeiro (arrecadação superando o empenho), déficit financeiro (empenho superando a arrecadação) e equilíbrio financeiro (igualdade entre a arrecadação e empenho). Ao final da análise de todos os municípios, verificou-se a porcentagem obtida em cada uma das três situações.

Por fim, na relação despesa com pessoal foram criadas tabelas contendo os percentuais de receita corrente líquida frente a despesa com pessoal dos municípios, foram consideradas quatro situações: atingir o limite total (54%), atingir o limite prudencial (51,30% a 53,99%), atingir o limite de alerta (48,60% a 51,29%) e regular (abaixo de 48,60%). Ao final da análise de todos os municípios, verificou-se a porcentagem obtida em cada uma das quatro situações.

6 DISCUSSÃO DOS DADOS E ANÁLISE

No presente capítulo, serão demonstrados a análise e interpretação dos seguintes dados: relação previsão e arrecadação; arrecadação e empenho; e limite de despesa com pessoal. Importante ressaltar, que tais indicadores serão analisados sob a égide da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, se os itens analisados estão em conformidade com que a LRF determina. Os municípios que foram utilizados como campo de investigação são os que compõem o Maciço de Baturité-CE: Acarape, Aracoiaba, Aratuba, Barreira, Baturité, Capistrano, Guaramiranga, Itapiúna, Mulungu, Ocara, Pacoti, Palmácia e Redenção.

6.1 Relação previsão, arrecadação e empenho

A previsão de receitas é de fundamental importância no processo orçamentário, haja vista que é a partir de uma adequada previsão de receitas que o governo fixa suas despesas, defini as prioridades no orçamento, visando atender o que é de maior importância para o atendimento ao bem-estar social.

De nada adianta realizar uma previsão superestimada, se o município não conseguir arrecadar, de fato, o valor previsto. Um adequado planejamento de receitas é aquele que apresenta uma coerência entre o valor efetivamente arrecadado e o previsto inicialmente no orçamento. A Lei de Responsabilidade Fiscal deixa clara a importância da devida instituição, previsão e arrecadação, conforme está exposto no seguinte: “Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da federação”.

O resultado orçamentário é obtido quando se compara o total das receitas orçamentárias com o total das despesas orçamentárias. Ao se obter um saldo positivo, tem-se o chamado superávit orçamentário, no entanto, se as despesas forem maiores que as receitas se tem o déficit orçamentário. Ocorrendo uma igualdade entre os totais das receitas e das despesas, obtém-se um equilíbrio financeiro. A Lei de Responsabilidade Fiscal preza pelo equilíbrio financeiro, evitando assim, o endividamento do Estado. As tabelas a seguir apresentam a relação entre: Arrecadação e empenho; arrecadação e previsão, dos municípios do Maciço de Baturité-CE.

Tabela 3 – Relação arrecadação e empenho dos municípios do Maciço de Baturité-CE

Mu- nicípios Indicadores		2009	2010	2011	2012	2013	2014
Acarape	Arrecadação	15.393.384	16.762.918	19.855.851	21.211.759	23.599.810	27.343.397
	Empenho	14.611.296	16.935.071	18.625.081	21.636.375	23.439.105	27.001.263
Aracoiaba	Arrecadação	29.538.278	36.275.924	40.799.952	43.621.059	45.473.000	54.790.564
	Empenho	28.359.919	35.224.416	39.533.911	40.634.272	45.540.128	55.486.731
Aratuba	Arrecadação	16.541.679	19.369.626	21.728.788	22.269.464	22.071.296	23.694.083
	Empenho	15.841.759	19.594.939	21.795.424	22.913.654	20.924.953	23.592.642
Barreira	Arrecadação	19.804.395	23.187.381	26.861.413	32.554.012	33.474.353	36.946.137
	Empenho	18.456.481	22.074.964	25.907.357	31.234.087	32.774.376	35.314.108
Baturité	Arrecadação	30.957.177	35.252.130	40.309.628	45.968.515	49.278.835	56.718.515
	Empenho	29.756.562	36.408.441	38.736.983	45.814.110	49.963.514	52.974.284
Capistrano	Arrecadação	21.018.365	25.757.163	32.483.699	36.343.193	34.090.894	37.983.721
	Empenho	20.156.698	25.568.748	31.138.559	32.891.083	35.135.964	36.686.298
Guaramiranga	Arrecadação	10.505.723	12.347.317	11.748.719	13.691.842	15.044.577	16.204.664
	Empenho	9.669.993	11.847.134	11.710.076	13.378.539	13.916.362	15.261.928
Itapiúna	Arrecadação	21.844.617	23.065.002	26.095.403	28.331.090	30.690.842	33.367.145
	Empenho	21.531.658	24.393.668	26.022.841	27.938.926	29.724.820	35.947.399
Mulungu	Arrecadação	12.610.225	13.631.931	17.169.216	21.240.508	19.888.300	21.399.970
	Empenho	12.041.695	14.057.799	16.614.124	22.539.445	20.082.039	22.280.236
Ocara	Arrecadação	28.243.005	34.823.060	38.140.292	46.054.284	43.561.888	48.030.987
	Empenho	25.710.381	33.028.315	34.863.164	41.564.525	44.003.251	46.237.475
Pacoti	Arrecadação	14.894.252	17.540.701	19.442.820	21.710.564	20.171.235	23.256.057
	Empenho	14.694.938	17.204.534	19.175.839	20.640.369	20.099.797	23.876.287
Palmácia	Arrecadação	11.375.773	15.015.389	19.024.823	19.245.680	18.552.838	22.269.880
	Empenho	10.790.160	14.275.864	17.149.079	17.638.959	20.258.986	22.540.457
Redenção	Arrecadação	29.202.264	38.511.741	40.641.003	42.033.635	46.417.231	49.476.102
	Empenho	29.911.371	37.464.863	40.888.155	45.306.149	46.173.009	51.570.530

Fonte: Elaboração com base no Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará (TCM-CE).

De acordo com a tabela 3, o município de Acarape-CE encontra-se na situação de equilíbrio financeiro nos exercícios de 2014 e 2013. Apresenta superávits financeiros nos exercícios de 2011 e 2009 e déficits financeiros nos exercícios de 2012 e 2010. Os valores da arrecadação e empenho foram aumentando gradativamente ao passar dos anos.

O município de Aracoiaba-CE encontra-se na situação de superávit financeiro nos exercícios de 2009, 2010, 2011 e 2012, e apresenta déficits financeiros nos exercícios de 2013 e 2014. Os valores da arrecadação e empenho foram aumentando gradativamente ao passar dos anos. O exercício de 2012 apresentou a maior diferença entre a arrecadação e empenho, no qual a arrecadação superou em 2.986.787 o empenho.

O município de Aratuba-CE, encontra-se na situação de superávit financeiro nos exercícios de 2013 e 2009. Apresenta déficits financeiros nos exercícios de 2012, 2011 e 2010. E no exercício de 2014 o município apresentou equilíbrio financeiro. A arrecadação e o empenho do exercício de 2013 foram menores do que a do exercício anterior.

O município de Barreira-CE apresenta superávit financeiro em todos os exercícios, respeitando o princípio do equilíbrio financeiro que é um dos prismas da Lei de Responsabilidade Fiscal. Os valores da arrecadação e empenho foram aumentando gradativamente ao passar dos anos.

O município de Baturité-CE encontra-se na situação de equilíbrio financeiro no exercício de 2012. Apresenta superávit financeiro nos exercícios de 2014, 2011 e 2009. Nos exercícios de 2013 e 2010 apresentaram déficits financeiros. Os valores da arrecadação e empenho foram aumentando gradativamente ao passar dos anos. O exercício de 2014 apresentou a maior diferença entre a arrecadação e empenho, no qual a arrecadação superou em 3.744.231 o empenho.

O município de Capistrano-CE apresenta superávit financeiro nos exercícios de: 2014, 2012, 2011 e 2009. Encontra-se em equilíbrio financeiro no exercício de 2010, e apresenta déficit financeiro no exercício de 2013. A arrecadação de 2013 foi inferior à do exercício de 2012, que também apresentou a maior diferença entre a arrecadação e empenho, na qual a arrecadação superou em 3.452.110 o empenho.

O município de Guaramiranga-CE, encontra-se em equilíbrio financeiro nos exercícios de 2012 e 2011, apresentando superávits financeiros nos demais exercícios: 2014, 2013, 2010 e 2009. A arrecadação e empenho do exercício de 2011 foram inferiores ao exercício anterior.

O município de Itapiúna-CE, encontra-se na situação de equilíbrio financeiro nos exercícios de: 2011 e 2009. Apresenta superávit financeiro nos exercícios de: 2013 e 2012, e déficits financeiros nos exercícios de: 2014 e 2010. Os valores da arrecadação e empenho foram au-

mentando gradativamente ao passar dos anos. O exercício de 2014 apresentou a maior diferença entre a arrecadação e empenho, no qual o empenho superou em 2.580.254 a arrecadação.

O município de Mulungu-CE, encontra-se na situação de equilíbrio financeiro no exercício de 2009, apresenta superávit financeiro no exercício de 2011, e déficits financeiros nos demais exercícios: 2014, 2013, 2012 e 2010. A arrecadação e empenho do exercício de 2013 foram inferiores à do exercício anterior.

O município de Ocara-CE, encontra-se na situação de superávit financeiro nos exercícios de: 2014, 2012, 2011, 2010 e 2009, apresentando déficit financeiro apenas no exercício de 2013. A arrecadação do exercício de 2013 foi inferior à do exercício anterior. Já o empenho apresentou aumento gradativo ao longo dos anos. A arrecadação e empenho apresentaram maior diferença nos exercícios de 2011 e 2012, no primeiro a arrecadação superou em 3.277.128 o empenho, já no exercício de 2012 a arrecadação superou em 4.489.759 o empenho.

O município de Pacoti-CE, encontra-se na situação de equilíbrio financeiro nos exercícios de 2013, 2011, 2010 e 2009. Apresenta déficit financeiro no exercício de 2014 e superávit financeiro no ano de 2012. A arrecadação e empenho do exercício de 2013 foram inferiores à do exercício anterior.

De acordo com a tabela 3, o município de Palmácia-CE, encontra-se na situação de superávit financeiro nos exercícios de: 2012, 2011, 2010 e 2009, e déficits financeiros nos exercícios de 2014 e 2013. A arrecadação do exercício de 2013 foi inferior à do exercício anterior, já o empenho apresentou aumento gradativo ao longo dos anos.

O município de Redenção-CE encontra-se na situação de equilíbrio financeiro no exercício de 2013. Apresenta um superávit financeiro no exercício de 2010 e nos demais exercícios déficits financeiros. A arrecadação e empenho apresentaram aumento gradativo ao longo dos anos, a maior diferença entre a arrecadação e empenho ocorreu no exercício de 2012, em que o empenho superou em 3.272.514 a arrecadação.

Tabela 4– Relação arrecadação e previsão dos municípios do Maciço de Baturité-CE

Municípios Indicadores		2009	2010	2011	2012	2013	2014
Acarape	Arrecadação	15.393.384	16.762.918	19.855.851	21.211.759	23.599.810	27.343.397
	Previsão	17.614.770	19.259.500	20.804.000	22.596.405	24.523.760	28.836.790
Aracoiaba	Arrecadação	29.538.278	36.275.924	40.799.952	43.621.059	45.473.000	54.790.564
	Previsão	28.570.000	35.021.000	36.722.000	42.646.400	45.400.000	52.100.000

Aratuba	Arrecadação	16.541.679	19.369.626	21.728.788	22.269.464	22.071.296	23.694.083
	Previsão	16.000.000	20.362.396	23.086.863	24.427.985	28.320.081	29.000.000
Barreira	Arrecadação	19.804.395	23.187.381	26.861.413	32.554.012	33.474.353	36.946.137
	Previsão	17.240.000	20.645.000	23.122.400	27.631.516	30.809.140	34.506.200
Baturité	Arrecadação	30.957.177	35.252.130	40.309.628	45.968.515	49.278.835	56.718.515
	Previsão	33.156.408	38.000.000	44.000.000	53.000.000	54.000.000	57.900.000
Capistrano	Arrecadação	21.018.365	25.757.163	32.483.699	36.343.193	34.090.894	37.983.721
	Previsão	19.883.133	22.827.000	26.505.000	32.473.000	39.194.700	37.925.800
Guaramiranga	Arrecadação	10.505.723	12.347.317	11.748.719	13.691.842	15.044.577	16.204.664
	Previsão	8.000.000	10.493.600	12.200.000	15.058.000	16.027.600	16.411.900
Itapiúna	Arrecadação	21.844.617	23.065.002	26.095.403	28.331.090	30.690.842	33.367.145
	Previsão	20.893.000	26.543.000	25.300.000	29.629.000	30.043.406	36.520.200
Mulungu	Arrecadação	12.610.225	13.631.931	17.169.216	21.240.508	19.888.300	21.399.970
	Previsão	13.909.350	14.228.268	15.990.390	23.180.895	23.695.801	26.312.000
Ocara	Arrecadação	28.243.005	34.823.060	38.140.292	46.054.284	43.561.888	48.030.987
	Previsão	25.468.000	28.927.400	31.327.450	39.668.775	43.406.360	44.325.300
Pacoti	Arrecadação	14.894.252	17.540.701	19.442.820	21.710.564	20.171.235	23.256.057
	Previsão	14.813.410	15.850.317	17.777.000	21.015.000	21.290.000	25.747.300
Palmácia	Arrecadação	11.375.773	15.015.389	19.024.823	19.245.680	18.552.838	22.269.880
	Previsão	12.317.000	16.487.700	18.375.500	22.863.600	25.603.600	24.130.000
Redenção	Arrecadação	29.202.264	38.511.741	40.641.003	42.033.635	46.417.231	49.476.102
	Previsão	28.922.034	33.171.341	40.383.583	45.736.760	47.156.474	51.890.000

Fonte: Elaboração com base no Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará (TCM-CE).

As porcentagens do total arrecado em relação ao previsto do município de Acarape, foram respectivamente de: 2014: 94,82%; 2013: 96,23%; 2012: 93,87%; 2011: 95,44%; 2010: 87,03; 2009: 87,39%. O município obteve uma média de receitas arrecadas em relação às previstas inicialmente de 92,46%.

As porcentagens do total arrecadado em relação ao previsto do município de Aracoiaba-CE, superaram a previsão em todos os exercícios, ressalta-se que em 2011 o município de Aracoiaba-CE arrecadou 4.077.952 a mais do que foi previsto inicialmente no orçamento.

As porcentagens do total arrecadado em relação ao previsto de Aratuba-CE, foram respectivamente: 2014: 81,70%; 2013: 77,93%; 2012: 91,16%; 2011: 94,11%; 2010: 95,12%, obtendo-se uma média de: 88%. No exercício de 2009, o município superou os 100% de arrecadação com relação ao previsto inicialmente no orçamento.

As porcentagens do total arrecadado em relação ao previsto do município de Barreira-CE, superaram a previsão em todos os exercícios, ressalta-se que no ano de 2012 o município arrecadou 4.922.496 a mais do que o previsto inicialmente no orçamento.

As porcentagens do total arrecadado em relação ao previsto do município de Baturité-CE, nos exercícios de: 2014: 97,96%; 2013: 91,26%; 2012: 86,73%; 2011: 91,61%; 2010: 92,77%; 2009: 93,37%. O município de Baturité - CE obteve média de arrecadação em relação ao previsto de: 92,28%.

As porcentagens do total arrecadado em relação ao previsto do município de Capistrano-CE, superaram a previsão nos exercícios de 2014, 2012, 2011, 2010 e 2009. Somente no exercício de 2013 o município arrecadou abaixo do previsto, equivalendo a 86,97%.

As porcentagens do total arrecadado em relação ao previsto do município de Guaramiranga-CE, superaram a previsão nos exercícios de 2010 e 2009. Nos demais anos, atingiram respectivamente: 2014: 98,73%; 2013: 93,86%; 2012: 90,92%; 2011: 96,30%, obtendo-se uma média de: 94,95% de arrecadação.

As porcentagens do total arrecadado em relação ao previsto do município de Itapiúna-CE, superaram a previsão nos exercícios de: 2013, 2011 e 2009. Nos demais exercícios foram respectivamente: 2014: 91,37%; 2012: 95,62%; 2010: 86,90%, obtendo-se uma média de: 91,30%.

As porcentagens do total arrecadado em relação ao previsto do município de Mulungu-CE foram respectivamente: 2014: 81,33%; 2013: 83,93%; 2012: 91,62%; 2010: 95,81%; 2009: 86,57%, obtendo-se uma média de 87,85%. No exercício de 2011 o município superou os 100% de arrecadação com relação ao previsto inicialmente no orçamento.

As porcentagens do total arrecadado em relação ao previsto do município de Ocara-CE, superaram a previsão em todos os exercícios. Ressalta-se que no exercício de 2011 o município arrecadou 6.812.842 a mais do que foi inicialmente previsto no orçamento.

As porcentagens do total arrecadado em relação ao previsto do município de Pacoti-CE, superaram a previsão nos exercícios de 2012, 2011, 2010 e 2009. Nos demais exercícios o município obteve em 2014: 90,32% e em 2013: 94,75%, obtendo uma média de 92,54%.

As porcentagens do total arrecadado em relação ao previsto do município de Palmácia, superaram a previsão no exercício de 2011, e nos demais exercícios foram respectivamente:

2014: 92,29%; 2013: 72,46%; 2012: 84,18%; 2010: 91,07%; 2009: 92,36%. Obtendo-se uma média de: 86,47%.

As porcentagens do total arrecado em relação ao previsto do município de Redenção-CE nos exercícios de: 2009, 2010 e 2011 superaram os 100% de arrecadação com relação ao que foi inicialmente previsto. As demais porcentagens foram respectivamente: 2012: 91,90%; 2013: 98,43% e em 2014: 95,35%, obtendo uma média de 95,23%.

A análise da relação previsão e arrecadação, arrecadação e empenho dos municípios pertencentes ao Maciço de Baturité-CE, foi realizada levando-se em consideração os princípios, diretrizes e normas da Lei de Responsabilidade fiscal, ou seja, se os municípios respeitaram o princípio do equilíbrio das contas públicas, e também se realizaram a arrecadação dos recursos que foram previstos inicialmente no orçamento.

As tabelas apresentam três dados: previsão, arrecadação e empenho, em um período de seis exercícios (2009 a 2014). A relação previsão e arrecadação apresentou os seguintes resultados: superando os 100% de arrecadação em relação à previsão, obteve a porcentagem de 48,72%, ressalta-se que os 51,28% em que os municípios não ultrapassaram a previsão, também apresentaram valores de arrecadação aproximados aos que foram previstos, equivalendo a média de: 90,80% de recursos arrecadados em relação ao que foi previsto.

Na análise da relação arrecadação e empenho, foram consideradas três situações, são elas: superávit financeiro (quando a arrecadação superou a previsão), déficit financeiro (quando o empenho superou a arrecadação) e equilíbrio financeiro (equilíbrio entre a arrecadação e empenho).

A situação de superávit financeiro foi a mais presente, representando a porcentagem de 50%, em situação de igualdade entre receitas e despesas obteve a porcentagem de 19,23%, ressalta-se que as duas situações se enquadram no que a Lei de Responsabilidade Fiscal preza, ou seja, pode-se afirmar que a porcentagem de 69,23% representa o valor em que os municípios respeitaram o princípio do equilíbrio financeiro. Os déficits financeiros apresentaram a porcentagem de 30,77%, essa situação é contrária a responsabilidade na gestão fiscal, isso porque quando o município gasta mais do que arrecada, irá acumular dívidas, que vão gerar juros, inflação, redução de investimentos em programas e políticas públicas.

6.2 Limite de despesa com pessoal

Durante muitos anos os municípios brasileiros apresentaram altos índices de despesa com pessoal, com a máquina pública sobrecarregada, acabava resultando no endividamento do Estado. Diante desse contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece limites para a despesa com pessoal, que nos municípios equivalem a 60% do percentual de receita corrente líquida, sendo destes, 54% atribuídos ao Poder Executivo e 6% ao Poder Legislativo. As tabelas a seguir apresentam os percentuais de receita corrente líquida de gastos com pessoal dos municípios que integram o Maciço de Baturité-CE: Acarape, Aracoiaba, Aratuba, Barreira, Baturité, Capistrano, Guaramiranga, Pacoti, Ocara, Itapiúna, Mulungu, Palmácia e Redenção.

Legenda:

Limite	Percentual
REGULAR	Abaixo de 48,60%
ALERTA	48,60% a 51,29%
PRUDENCIAL	51,30% a 53,99%
TOTAL	54% ou acima

Tabela 5 – Percentual de receita corrente líquida gasto com pessoal de Acarape

ACARAPE	Receita corrente líquida	Despesa com pessoal	Percentual	Situação
2014	25.917.388,98	14.531.403,39	56,06%	TOTAL
2013	23.508.112,34	13.258.234,62	56,39%	TOTAL
2012	20.784.144,57	11.733.988,26	56,45%	TOTAL
2011	19.433.886,45	9.877.863,76	50,80%	ALERTA
2010	15.778.551,54	8.877.173,47	56,26%	TOTAL
2009	15.393.384,03	7.874.133	51,15%	ALERTA

Fonte: Elaboração com base no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE)

De acordo com a tabela 5 o município de Acarape-CE, ultrapassou o limite total nos exercícios de 2014, 2013, 2012 e 2010, e atingiu o limite de alerta nos exercícios de 2011 e 2009. Ressalta-se que o município ultrapassou o limite total na maioria dos exercícios, situação essa passível de sanções por descumprir a determinação do limite de 54% de percentual de receita corrente líquida gasto com pessoal atribuídos ao Poder Executivo. Importante salientar que houve mudança de gestor (prefeito), sendo os exercícios de 2009 a 2012 de uma gestão, e os de 2013 a 2014 de outra.

Tabela 6 – Percentual de receita corrente líquida gasto com pessoal de Aracoiaba

ARACOIABA	Receita corrente líquida	Despesa com pessoal	Percentual	Situação
2014	49.713.856	26.788.734	53,88%	PRUDENCIAL
2013	43.857.525	24.869.806	56,70%	TOTAL
2012	41.216.241	21.528.675	52,23%	PRUDENCIAL
2011	40.434.018	20.766.210	51,35%	PRUDENCIAL
2010	33.388.410	16.718.845	50,07%	ALERTA
2009	29.109.524	14.285.379	49,07%	ALERTA

Fonte: Elaboração com base no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE)

De acordo com a tabela 6 o município de Aracoiaba-CE, ultrapassou o limite total no exercício de 2013, atingiu o limite prudencial nos exercícios de 2014, 2012 e 2011, e ultrapassou o limite de alerta nos exercícios de 2010 e 2009. Importante salientar que houve mudança de gestor (prefeito), sendo os exercícios de 2009 a 2012 de uma gestão, e os de 2013 a 2014 de outra.

Tabela 7 – Percentual de receita corrente líquida gasto com pessoal de Aratuba

ARATUBA	Receita corrente líquida	Despesa com pessoal	Percentual	Situação
2014	23.554.245	14.495.842	61,54%	TOTAL
2013	24.895.257	11.704.779	47,02%	REGULAR
2012	20.086.726	11.993.963	59,71%	TOTAL
2011	19.554.012	10.505.438	53,73%	PRUDENCIAL
2010	17.035.477	8.980.508	52,72%	PRUDENCIAL
2009	16.400.501	8.015.789	48,88%	ALERTA

Fonte: Elaboração com base no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE)

De acordo com a tabela 7 o município de Aratuba-CE, ultrapassou o limite total nos exercícios de 2014 e 2012, esteve em situação regular no exercício de 2013, e atingiu o limite prudencial nos exercícios de 2011 e 2010. Ressalta-se que o município, no exercício de 2014, atingiu a porcentagem de receita corrente líquida gasta com pessoal de 61,54%, valor esse considerado alto, com relação ao limite legal de 54% atribuído ao Poder Executivo. Importante salientar que houve mudança de gestor (prefeito), sendo os exercícios de 2009 a 2012 de uma gestão, e os de 2013 a 2014 de outra.

Tabela 8 – Percentual de receita corrente líquida gasto com pessoal de Barreira

BARREIRA	Receita corrente líquida	Despesa com pessoal	Percentual	Situação
2014	35.802.419	19.689.829	54,99%	TOTAL
2013	32.546.353	17.799.441	54,69%	TOTAL

2012	31.516.900	16.024.298	50,84%	ALERTA
2011	26.630.671	13.281.114	49,87%	ALERTA
2010	21.936.754	11.562.206	52,70%	PRUDENCIAL
2009	19.597.188	10.406.864	53,10%	PRUDENCIAL

Fonte: Elaboração com base no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE)

De acordo com a tabela 8 o município de Barreira-CE, ultrapassou o limite total nos exercícios de 2014 e 2013, atingiu o limite de alerta nos exercícios de 2012 e 2011, e ultrapassou o limite prudencial nos exercícios de 2010 e 2009.

Tabela 9 – Percentual de receita corrente líquida gasto com pessoal de Baturité

BATURITÉ	Receita corrente líquida	Despesa com pessoal	Percentual	Situação
2014	54.512.582	29.543.091	54,19%	TOTAL
2013	48.583.087	24.468.827	50,36%	ALERTA
2012	45.215.810	24.007.864	53,09%	PRUDENCIAL
2011	37.974.025	20.047.188	52,79%	PRUDENCIAL
2010	34.472.662	17.664.846	51,24%	ALERTA
2009	30.022.272	14.873.625	49,54%	ALERTA

Fonte: Elaboração com base no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE)

De acordo com a tabela 9 o município de Baturité-CE, ultrapassou o limite total no exercício de 2014, atingiu o limite de alerta nos exercícios de 2013, 2010 e 2009, e ultrapassou o limite prudencial nos exercícios de 2012 e 2011. Importante salientar que houve mudança de gestor (prefeito), sendo os exercícios de 2009 a 2012 de uma gestão, e os de 2013 a 2014 de outra.

Tabela 10 – Percentual de receita corrente líquida gasto com pessoal de Capistrano

CAPISTRANO	Receita corrente líquida	Despesa com pessoal	Percentual	Situação
2014	35.364.800	20.892.872	59,08%	TOTAL
2013	33.656.290	19.004.090	56,47%	TOTAL
2012	30.989.719	16.416.865	52,98%	PRUDENCIAL
2011	29.229.127	15.214.649	52,05%	PRUDENCIAL
2010	24.078.440	12.688.137	52,69%	PRUDENCIAL
2009	18.934.504	10.206.215	53,90%	PRUDENCIAL

Fonte: Elaboração com base no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE)

De acordo com a tabela 10 o município de Capistrano-CE, ultrapassou o limite total nos exercícios de 2014 e 2013, e nos demais exercícios 2012, 2011, 2010 e 2009 atingiu o limite prudencial.

Tabela 11 – Percentual de receita corrente líquida gasto com pessoal de Guaramiranga

GUARAMIRANGA	Receita corrente líquida	Despesa com pessoal	Percentual	Situação
2014	15.705.271	8.718.799	55,51%	TOTAL
2013	14.036.306	7.481.135	53,29%	PRUDENCIAL
2012	13.516.882	7.122.668	52,69%	PRUDENCIAL
2011	11.475.067	5.925.964	51,64%	PRUDENCIAL
2010	10.544.461	4.744.572	44,99%	REGULAR
2009	10.018.803	3.829.449	38,22%	REGULAR

Fonte: Elaboração com base no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE)

De acordo com a tabela 11 o município de Guaramiranga-CE, ultrapassou o limite total no exercício de 2014, atingiu o limite prudencial nos exercícios de 2013, 2012 e 2011, e esteve em situação regular nos exercícios de 2010 e 2009.

Tabela 12 – Percentual de receita corrente líquida gasto com pessoal de Pacoti

PACOTI	Receita corrente líquida	Despesa com pessoal	Percentual	Situação
2014	22.503.686	13.751.471	61,10%	TOTAL
2013	20.930.127	12.283.504	58,68%	TOTAL
2012	21.529.350	10.313.135	47,90%	REGULAR
2011	19.626.158	9.706.209	49,45%	ALERTA
2010	15.742.967	7.975.189	50,65%	ALERTA
2009	13.959.031	6.276.830	44,96%	REGULAR

Fonte: Elaboração com base no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE)

De acordo com a tabela 12 o município de Pacoti-CE, ultrapassou o limite total nos exercícios de 2014 e 2013, atingiu o limite de alerta nos exercícios de 2011 e 2010, e esteve em situação regular no exercício de 2012. Ressalta-se que no exercício de 2014 o município atingiu 61,10% de percentual de receita corrente líquida gasto com pessoal, valor esse considerado bastante elevado em comparação ao limite atribuído ao Poder Executivo de 54%. Importante salientar que houve mudança de gestor (prefeito), sendo os exercícios de 2009 a 2012 de uma gestão, e os de 2013 a 2014 de outra.

Tabela 13 – Percentual de receita corrente líquida gasto com pessoal de Ocara

OCARA	Receita corrente líquida	Despesa com pessoal	Percentual	Situação
2014	45.946.540	24.616.988	53,57%	PRUDENCIAL
2013	41.531.405	22.145.769	53,32%	PRUDENCIAL
2012	39.264.001	19.806.517	50,44%	ALERTA
2011	35.454.573	17.739.186	50,03%	ALERTA
2010	29.996.588	14.457.993	48,20%	REGULAR

2009	26.203.104	11.967.145	45,67%	REGULAR
------	------------	------------	--------	---------

Fonte: Elaboração com base no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE)

De acordo com a tabela 13 o município de Ocara-CE, não ultrapassou em nenhum dos exercícios o limite total, respeitando o limite de 54% de receita corrente líquida gasto com pessoal atribuídos ao Poder Executivo, estando em conformidade com o que a Lei de Responsabilidade Fiscal determina. Já nos demais exercícios atingiu o limite de alerta nos anos de 2012 e 2011, e esteve em situação regular nos exercícios de 2010 e 2009. Importante salientar que houve mudança de gestor (prefeito), sendo os exercícios de 2009 a 2012 de uma gestão, e os de 2013 e 2014 de outra.

Tabela 14 – Percentual de receita corrente líquida gasto com pessoal de Itapiúna

ITAPIÚNA	Receita corrente líquida	Despesa com pessoal	Percentual	Situação
2014	31.363.889	19.100.705	60,90%	TOTAL
2013	33.079.035	18.547.602	56,07%	TOTAL
2012	26.751.868	12.993.648	48,57%	REGULAR
2011	26.392.086	12.391.161	46,95%	REGULAR
2010	22.128.566	10.554.281	47,69%	REGULAR
2009	20.367.173	8.481.723	41,64%	REGULAR

Fonte: Elaboração com base no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE)

De acordo com a tabela 14 o município de Itapiúna-CE, ultrapassou o limite total nos exercícios de 2014 e 2013, e nos demais exercícios 2012, 2011, 2010 e 2009, esteve em situação regular. Importante salientar que houve mudança de gestor (prefeito), sendo os exercícios de 2009 a 2012 de uma gestão, e os de 2013 a 2014 de outra.

Tabela 15 – Percentual de receita corrente líquida gasto com pessoal de Mulungu

MULUNGU	Receita corrente líquida	Despesa com pessoal	Percentual	Situação
2014	19.523.858	12.624.899	64,66%	TOTAL
2013	19.883.206	10.706.097	53,84%	PRUDENCIAL
2012	19.299.758	10.115.288	52,41%	PRUDENCIAL
2011	16.477.911	8.114.980	49,24%	ALERTA
2010	13.631.931	7.406.429	54,33%	TOTAL
2009	11.901.826	6.302.257	52,95%	PRUDENCIAL

Fonte: Elaboração com base no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE)

De acordo com a tabela 15 o município de Mulungu-CE, ultrapassou o limite total nos exercícios de 2014 e 2010, atingiu o limite prudencial nos exercícios de 2013, 2012 e 2009, e

ultrapassou o limite de alerta no exercício de 2011. Ressalta-se que no exercício de 2014 o município obteve 64,66% de percentual de receita corrente líquida gasto com pessoal, valor muito acima do limite atribuído ao Poder Executivo de 54%. Importante salientar que houve mudança de gestor (prefeito), sendo os exercícios de 2009 a 2012 de uma gestão, e os de 2013 a 2014 de outra.

Tabela 16 – Percentual de receita corrente líquida gasto com pessoal de Palmácia

PALMÁCIA	Receita corrente líquida	Despesa com pessoal	Percentual	Situação
2014	21.244.198	11.409.899	53,70%	PRUDENCIAL
2013	18.105.499	12.336.007	68,13%	TOTAL
2012	17.026.588	9.761.347	57,33%	TOTAL
2011	17.015.685	8.933.091	52,49%	PRUDENCIAL
2010	14.255.994	7.569.507	53,09%	PRUDENCIAL
2009	11.375.791	5.466.423	48,05%	REGULAR

Fonte: Elaboração com base no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE)

De acordo com a tabela 16 o município de Palmácia-CE, ultrapassou o limite total nos exercícios de 2013 e 2012, atingiu o limite prudencial nos exercícios de 2014, 2011 e 2010, e esteve em situação regular no exercício de 2009, ressalta-se que no exercício de 2013 o município obteve a quantia exorbitante de 68,13% de percentual de receita corrente líquida gasto com pessoal, sendo esta a maior porcentagem entre todos os municípios do Maciço de Baturité-CE e muito acima do limite de 54% atribuído ao Poder Executivo. Importante salientar que houve mudança de gestor (prefeito), sendo os exercícios de 2009 a 2012 de uma gestão, e os de 2013 a 2014 de outra.

Tabela 17 – Percentual de receita corrente líquida gasto com pessoal de Redenção

REDENÇÃO	Receita corrente líquida	Despesa com pessoal	Percentual	Situação
2014	46.119.499	26.427.626	57,30%	TOTAL
2013	44.856.304	26.141.139	58,27%	TOTAL
2012	41.542.793	20.119.413	48,43%	REGULAR
2011	38.350.405	18.394.236	47,96%	REGULAR
2010	33.117.223	15.260.923	46,08%	REGULAR
2009	27.755.778	13.215.236	47,61%	REGULAR

Fonte: Elaboração com base no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE)

De acordo com a tabela 17 o município de Redenção-CE, ultrapassou o limite total de receita corrente líquida gasta com pessoal nos exercícios de 2014 e 2013, e nos demais exercícios

esteve em situação regular. Importante salientar que houve mudança de gestor (prefeito), sendo os exercícios de 2009 a 2012 de uma gestão, e os de 2013 e 2014 de outra.

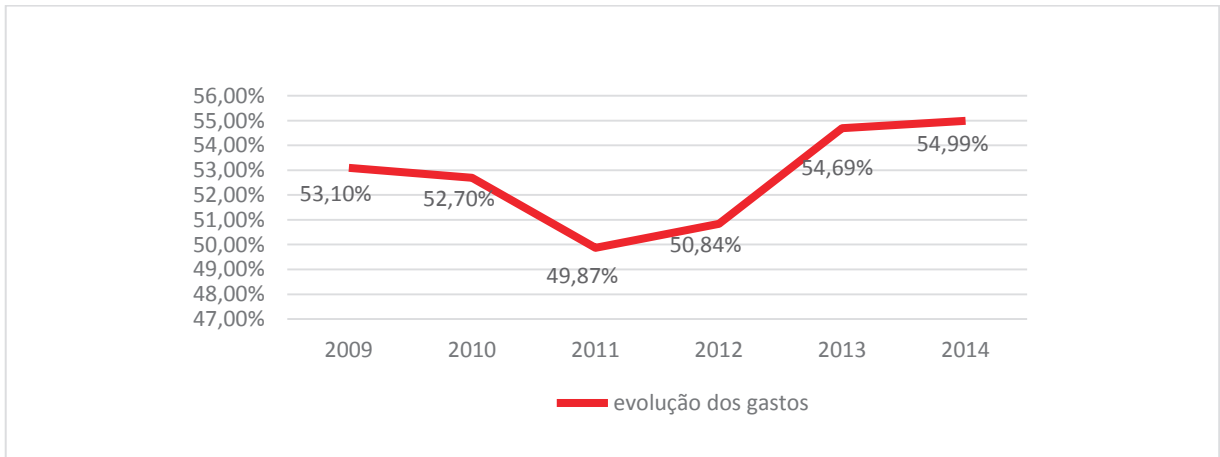
6.3 Análise dos gastos com pessoal dos municípios do Maciço de Baturité-CE

As tabelas contendo os percentuais de receita corrente líquida de gastos com pessoal demonstraram que ao longo desses seis exercícios (2009 a 2014), os municípios do Maciço de Baturité-CE, apresentaram os seguintes percentuais: em situação regular 20,51%; ultrapassando o limite de alerta 19,23%; ultrapassando o limite prudencial 30,77%; e excedendo o limite total: 29,49%.

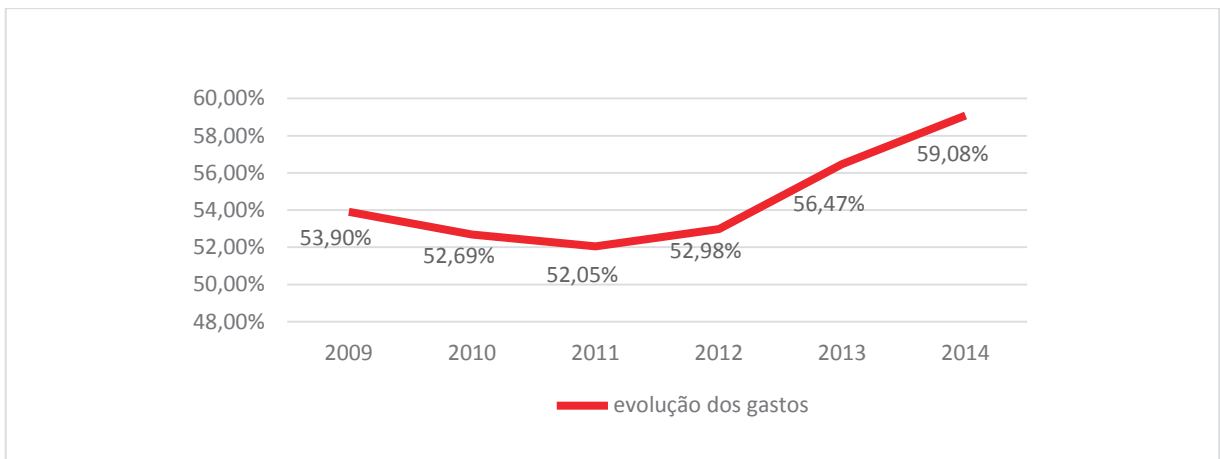
Percebe-se que os municípios, na maioria dos exercícios, atingiram o limite prudencial e, apresentaram um gasto com pessoal acima do permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, estando sujeitos a sofrerem sanções caso não se enquadrarem ao limite de 54% do percentual de receita corrente líquida de gasto com pessoal atribuído ao Poder Executivo.

Outro fator relevante observado na análise das tabelas, é que os municípios excederam o limite legal com maior incidência durante os exercícios de 2013 e 2014, mesmo que em alguns municípios esses exercícios tenham sido de gestões (prefeitos) diferentes, foi observado que isso não influenciou para o aumento do percentual de receita corrente líquida gasta com pessoal, isso porque mesmo os municípios que não tiveram mudança de gestor, também apresentaram o aumento de gastos com pessoal frente a receita corrente líquida nesses exercícios

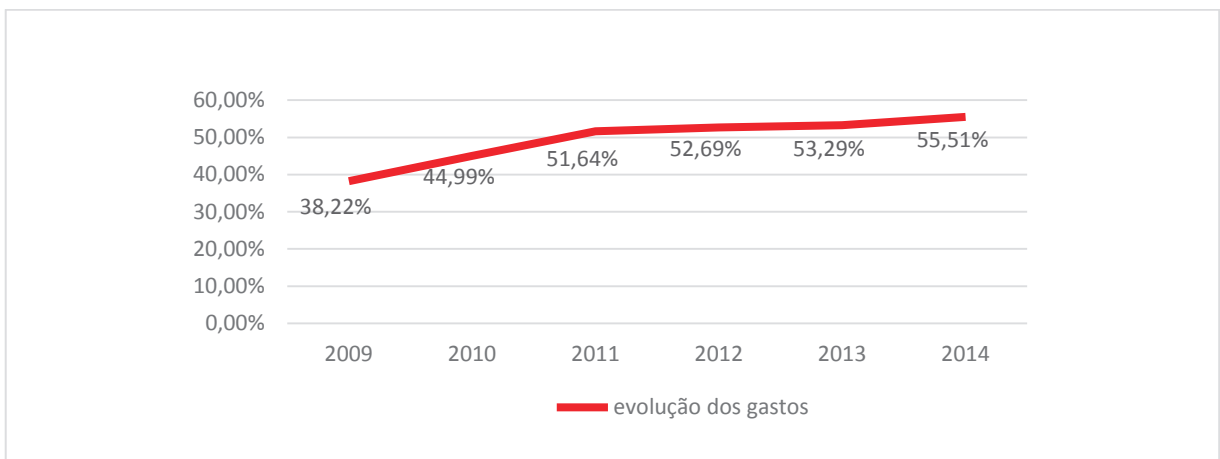
Os municípios de Barreira, Capistrano e Guaramiranga, não tiveram mudança de gestor nos exercícios de 2009 a 2014, e ainda assim, apresentaram um aumento gradativo de gasto com pessoal frente a receita corrente líquida de 2011 a 2014. Apesar de os municípios de Barreira e Capistrano apresentarem uma redução de 2009 a 2011, observa-se que os valores atingidos nos exercícios de 2009 dos mesmos são bem inferiores aos de 2014. Os gráficos a seguir ilustram essa situação.

Gráfico 1 – Evolução dos gastos com pessoal de Barreira – CE

Fonte: Elaboração com base no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE)

Gráfico 2 – Evolução dos gastos com pessoal de Capistrano – CE

Fonte: Elaboração com base no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE)

Gráfico 3 – Evolução dos gastos com pessoal de Guaramiranga – CE

Fonte: Elaboração com base no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE)

Os municípios que atingiram o *limite total* definido para as despesas com pessoal frente à receita corrente líquida, descumprindo a determinação do Art. 20, III, b da Lei de Responsabilidade Fiscal, que foi o caso de maior incidência nos anos analisados, terão o dever de promover a recondução dos gastos com pessoal ao *limite legal* (54%), através da eliminação do percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro (artigo 23 LRF). Se após extrapolar o prazo o município não realizar a redução necessária estabelecida e enquanto perdurar o excesso, não poderá: receber transferências voluntárias; obter garantia direta ou indireta de outro ente, e por fim, contratar operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal (artigo 23 LRF, parágrafo 3º).

Enquanto aos limites de alerta e prudencial, os municípios devem estar atentos ao Art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que dispõe que se a despesa com pessoal exceder 95% do limite, ou seja, (51,3%), ao respectivo poder estará vetado: concessão de vantagem, aumento, reajuste, exceto os provenientes de sentença judicial ou determinação legal ou contratual; criar cargos, emprego ou função; alterar a estrutura de carreira que implique aumento de despesa; provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal, salvo a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores; e de contratar hora extra, exceto em situações previstas em lei.

É de suma importância que os municípios respeitem os limites que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece, haja vista, que além de sofrerem sanções por desrespeitarem as determinações prevista nesta Lei Complementar, ao cumprirem suas normas, estarão contribuindo para o fortalecimento da responsabilidade na gestão fiscal, evitando que os municípios acumulem dívidas, e que os recursos públicos possam ser aplicados em ações e políticas públicas que tragam benefícios para a sociedade.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo geral analisar o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal no desempenho financeiro em âmbito municipal num período de seis exercícios 2009 a 2014. Diante de pesquisas bibliográficas, estudo dos artigos da LRF, análises de dados financeiros sobre os municípios do Maciço de Baturité-CE, chega-se à conclusão de que a Lei de Responsabilidade Fiscal vem obtendo êxito parcial na busca pela responsabilidade na gestão fiscal nos municípios analisados, haja vista que os municípios do Maciço de Baturité-CE, apresentaram em seus desempenhos financeiros estarem cumprindo parcialmente os princípios desta Lei Complementar, mas que se faz necessário ajustes, visando conter os gastos com pessoal.

Com relação aos objetivos específicos, verificou-se que a LRF vem contribuindo parcialmente de forma efetiva para a responsabilidade na gestão fiscal nos municípios analisados, isso porque, embora os dados tenham apresentado que a maioria dos municípios estão cumprindo a regra de orçamento equilibrado, o gasto com pessoal ultrapassou o limite legal na maioria dos exercícios financeiros.

Os resultados da pesquisa demonstraram que os municípios do Maciço de Baturité-CE, estão respeitando em parte, o que é determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, na relação previsão e arrecadação foi detectado que muitas vezes os municípios arrecadaram até mais do que foi previsto inicialmente no orçamento, e quando não, atingiam valores bem aproximados dos que foram previstos.

Na relação arrecadação e empenho verificou-se que a maioria dos municípios estão respeitando o princípio do equilíbrio financeiro, ou seja, não estão gastando mais do que arrecadam, e assim, evitando contrair dívidas. Os valores da arrecadação e empenho aumentaram ao longo dos anos na maioria dos exercícios, com poucas exceções, outro fator observado é que quando se tinham grandes diferenças entre os valores da arrecadação e empenho, na maioria das vezes a arrecadação era o valor mais alto.

Na análise do percentual de receita corrente líquida gasta com pessoal dos municípios do Maciço de Baturité-CE, detectou-se que os mesmos estão na maioria dos exercícios excedendo o limite prudencial e o limite total de 54% atribuídos ao Poder Executivo, e que a cada exercício os percentuais de receita corrente líquida frente a despesa com pessoal estão aumentando quase que gradativamente, mesmo que haja uma queda em alguns exercícios, verificou-se que os valores obtidos nos exercícios de 2009 de cada município são todos inferiores aos valores dos exercícios do ano de 2014.

Outro fator que chamou atenção foi que todos os municípios apresentaram um aumento real de arrecadação acima da inflação do período analisado, e que mesmo assim, ainda apresentaram gastos com pessoal acima do permitido pela LRF, o que demonstra que a falta de recursos, não é uma justificativa para o aumento dos percentuais de receita corrente líquida frente à despesa com pessoal ao longo dos exercícios.

Detectou-se que a mudança de gestor (prefeito) também não influenciou para o aumento crescente dos percentuais de receita corrente líquida frente à despesa com pessoal, pois os municípios que trocaram de gestão, também apresentaram o aumento durante os seis exercícios analisados.

A partir do presente estudo, verificou-se que a LRF vem cumprido seu papel de regra de orçamento equilibrado, haja vista que a maioria dos municípios do Maciço de Baturité-CE, apresentaram, na maioria dos exercícios, superávits financeiros, no entanto, na questão do limite de gasto com pessoal, não se constatou que a LRF obteve êxito em conter o excesso de gasto com pessoal, que além de os municípios excederem o limite legal na maioria dos exercícios, ainda se verificou um aumento parcialmente gradativo ao longo dos anos, apesar da LRF prever sanções para os municípios que descumprirem o limite estabelecido, não se mostraram suficientes para coibir essa prática que foi observada presente nos municípios do Maciço de Baturité-CE. Como possível solução para esse problema, seriam sanções mais rígidas tanto aos municípios, como também aos gestores públicos que descumprirem o limite estabelecido pela LRF de gastos com pessoal.

O presente trabalho contribui para o aprendizado de futuros administradores públicos, haja vista a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal para a responsabilidade na gestão das finanças públicas. Outro ponto relevante foi verificar a eficiência da LRF no desempenho financeiro em âmbito municipal, seus impactos nos municípios do Maciço de Baturité-CE, região em que está situada a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB).

Faz-se necessário um estudo mais aprofundado sobre o tema, visando analisar o porquê de os municípios do Maciço de Baturité-CE, estarem apresentando um aumento do percentual de receita corrente líquida frente a despesa com pessoal ao longo dos anos, e se esta situação também é presente em outros municípios e em outras esferas do governo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 14/04/2016.

_____. **Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 14/04/2016.

_____. **Lei Complementar nº 131 de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 27/05/2016.

_____. **Lei Federal nº 10028, de 19 de outubro de 2000**. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 16/05/2016.

DEBUS, I; NASCIMENTO, E. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2002. 171 p.

FIGUEIRÊDO, C; NÓBREGA, M. **Os Municípios e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Porto Alegre: Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul, 2001.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 15ª edição. São Paulo: Atlas, 2010. 367 p.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 173 p.

GIUBERTI, A.C. **Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros**. Monografia premiada em 2º lugar no XI prêmio tesouro nacional-2005, Lei de responsabilidade Fiscal-tema especial.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?lang=&codmun=230015>>. Acesso em 09/07/2016.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 311 p.

MENEZES, R.T. **Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal Sobre os Componentes de Despesa dos Municípios Brasileiros**. Monografia premiada em 1º lugar no XI prêmio tesouro nacional-2005, Lei de Responsabilidade Fiscal- tema especial.

Municípios cearenses. Disponível em: <<http://www.ceara.com.br/muni.htm>>. Acesso em 04/07/2016.

NUNES, S.P. **A Reforma do Processo Orçamentário sob a Égide da LRF: a urgência de uma nova lei de finanças públicas**. Brasília: ESAF, 2006. Monografia premiada em 3º lugar no XI Prêmio Tesouro Nacional.

SANTOS, J. E. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e as Finanças Públicas: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos (2000 a 2010)**. 161 f. Dissertação (mestrado em economia aplicada) - Universidade Federal de Alagoas, Maceió. 2012.

SILVA, Moacir Marques da. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal: abordagem contábil e orçamentária para os municípios**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. 264 p.

Tribunal de Contas dos Municípios. **Relatório de Acompanhamento Gerencial**. Fortaleza. Disponível em: <<http://www.tcm.ce.gov.br>>. Acesso em 27/05/2016.