



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL
DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA
UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL
INSTITUTO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

JESSIANE DE QUEIROZ DA SILVA

**A APLICABILIDADE DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NOS
MUNICÍPIOS DO LITORAL LESTE DO ESTADO DO CEARÁ: UMA ANÁLISE
DAS DESPESAS COM PESSOAL E DA DÍVIDA PÚBLICA NOS ANOS DE 2015 A
2020**

**ARACATI
2021**

JESSIANE DE QUEIROZ DA SILVA

A APLICABILIDADE DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NOS MUNICÍPIOS
DO LITORAL LESTE DO ESTADO DO CEARÁ: UMA ANÁLISE DAS DESPESAS COM
PESSOAL E DA DÍVIDA PÚBLICA NOS ANOS DE 2015 A 2020

Monografia apresentada ao Curso de Especialização da
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia
Afro-Brasileira e Universidade Aberta do Brasil como
requisito parcial para obtenção do título de Especialista em
Gestão Pública.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Sandra Maria Guimarães Callado

ARACATI

2021

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

Silva, Jessiane de Queiroz da.

S578a

A aplicabilidade da lei de responsabilidade fiscal nos municípios do litoral leste do estado do Ceará: uma análise das despesas com pessoal e da dívida pública nos anos de 2015 a 2020 / Jessiane de Queiroz da Silva. - Redenção, 2021.
55f: il.

Monografia - Curso de Gestão Pública - 2020.1, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Redenção, 2021.

Orientador: Prof.^a Dr.^a Sandra Maria Guimarães Callado.

1. Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. Dívida pública. 3. Despesa pública. I. Título

CE/UF/BSP

CDD 342.81

JESSIANE DE QUEIROZ DA SILVA

**A APLICABILIDADE DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NOS
MUNICÍPIOS DO LITORAL LESTE DO ESTADO DO CEARÁ: UMA ANÁLISE
DAS DESPESAS COM PESSOAL E DA DÍVIDA PÚBLICA DURANTE OS ANOS DE
2015 A 2020**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira e Universidade Aberta do Brasil como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Aprovada em: 18/09/2021.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Sandra Maria Guimarães Callado (Orientadora)

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB

Prof. Dr. Alexandre Oliveira Lima

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB

Prof. Dr. Leonel Gois Lima Oliveira

Centro Universitário Christus – UNICHRISTUS (Membro externo)

Dedico este trabalho a Deus, aos meus pais, Francisco Gomes da Silva e Raquel de Queiroz Lima da Silva, a minha irmã Jessica de Queiroz da Silva e ao meu companheiro, Gabriel Felipe Ferreira Duarte Barreto, por serem meus maiores incentivadores dos meus estudos e por estarem sempre ao meu lado. A eles: meu carinho e gratidão.

AGRADECIMENTOS

À Deus, que me guia, dando coragem e força durante toda essa caminhada.

À minha família por todo apoio e compreensão.

À Jéssica de Queiroz da Silva, minha irmã, pela parceria de sempre e por todo incentivo.

À equipe de professores do Curso de Especialização da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira e da Universidade Aberta do Brasil, em especial a minha orientadora, Sandra Maria Guimarães Callado, por toda dedicação e conhecimento repassado durante essa jornada.

Enfim, a todos que contribuíram para o meu crescimento profissional e humano: minha gratidão.

“É premente o exercício da escuta na construção das políticas públicas. Na ponta, há milhares de vozes com sede de compreensão e empatia. É cansativo nadar contra a corrente nesse imenso mar de incertezas e injustiças.”.

(SILVA, J. Q., 2019).

RESUMO

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) tem o intuito de aprimorar a gestão fiscal dos recursos públicos por intermédio de planejamento, transparência, controle e responsabilização dos agentes públicos, assegurando a prevenção de riscos e a correção de desvios, capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Diante do exposto, o presente trabalho se propõe a analisar a aplicação das disposições legais da LRF nos municípios da Região do Litoral Leste do Estado do Ceará no tocante ao controle dos gastos públicos, enfatizando-se as despesas com pessoal e a dívida pública, durante o período de 2015 a 2020. Trata-se de uma pesquisa qualitativa de caráter bibliográfico e documental, que se consubstancia de uma análise descritiva dos dados. Certifica-se que a população do estudo reúne os seis municípios que compõe a Região, formada a partir de dados coletados nos *sites* da Secretaria do Tesouro Nacional e do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. De modo geral, os resultados da pesquisa indicam que a LRF vem contribuindo positivamente, oferecendo um controle satisfatório da dívida pública e das despesas com o pessoal dos municípios. Destaca-se, no tocante ao equilíbrio fiscal, o número elevado de municípios que apresentaram déficits no encerramento de seus exercícios financeiros, mesmo com a implantação da LRF. Com a excepcionalidade da pandemia da COVID-19, notou-se também uma possível influência das medidas de combate à crise sanitária e econômica como fator de agravamento no equilíbrio das contas do exercício de 2020.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal. Despesa com pessoal. Dívida pública. Equilíbrio fiscal. Municípios do Litoral do Leste.

ABSTRACT

The Fiscal Responsibility Law (LRF) aims to improve the fiscal management of public resources through planning, transparency, control and accountability of public agents, ensuring risk prevention and correction of deviations, capable of affecting the balance of public Accounts. Given the above, the present work proposes an analysis of the application of the legal provisions of the LRF in the municipalities of the East Coast Region of the State of Ceará without regard to the control of public spending, emphasizing personnel expenses and public debt, during the period from 2015 to 2020. This is a qualitative bibliographic and documentary research, which is based on a descriptive analysis of the data. It is certified that the population for the study comprises the municipalities that make up the Region, formed from data collected on the websites of the Secretariat of the National Treasury and the Court of Accounts of the State of Ceará. In general, the survey results indicate that an LRF has been contributing positively, offering a satisfactory control of the public debt and personnel expenses in the municipalities. With regard to fiscal balance, the high number of associations that dissipate deficits at the end of their financial years stands out, even with the implementation of the LRF. With the exceptionality of the COVID-19 pandemic, a possible influence of measures to combat the sanitary and economic crisis was also noted as an aggravating factor in the balance of accounts for the year 2020.

Keywords: Fiscal Responsibility Law. Personnel expenses. Public debt. Fiscal balance. Municipalities of the East Coast.

LISTA ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ART – Artigo

CF – Constituição Federal

CN – Congresso Nacional

DCL – Dívida Consolidada Líquida

DP – Despesa com Pessoal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

OMS – Organização Mundial de Saúde

PIB – Produto Interno Bruto

PPA – Plano Plurianual

PRAD – Pesquisa Regional por Amostra de Domicílios

RCL – Receita Corrente Líquida

RGF – Relatório de Gestão Fiscal

RREO – Relatório Resumido da Execução Orçamentária

SEPLAG – Secretaria do Planejamento e Gestão

SICONFI – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro

STF – Supremo Tribunal Federal

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TCE/CE – Tribunal de Contas do Estado do Ceará

LISTA DE GRÁFICOS E FIGURAS

Figura 1 – Limites municipais e distritais da Região de Planejamento do Litoral Leste do Ceará.....	28
Gráfico 1 – O percentual aplicado da despesa total com pessoal no período de jan. a dez., no período de 2015 a 2020 e os limites estabelecidos pela LRF.....	38

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1	– Limites globais da despesa com pessoal.....	23
Quadro 2	– Características territoriais e demográficas da Região do Litoral Leste do Ceará.....	29
Tabela 1	– Fonte da amostra do estudo.....	33
Tabela 2	– Representatividade dos municípios em relação à divulgação das informações contábeis no Siconfi.....	35
Tabela 3	– O percentual aplicado da despesa total com pessoal no período de jan. a dez., no período de 2015 a 2020 e os limites estabelecidos pela LRF.....	36
Tabela 4	– O percentual aplicado da Dívida Consolidada Líquida sobre a Receita Corrente, no período de 2015 a 2020 e o limite máximo de endividamento e de alerta.....	40
Tabela 5	– Situação fiscal e comparativo das receitas arrecadadas e das despesas empenhadas nos anos de 2015 a 2020.....	42

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	14
2.1	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	14
2.2	INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO.....	15
2.3	LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	17
2.4	DESPESA COM PESSOAL.....	21
2.5	ENDIVIDAMENTO PÚBLICO.....	24
2.6	EQUILÍBRIO DE RECEITAS E DESPESA.....	26
3	METODOLOGIA.....	28
3.1	CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA.....	28
3.2	TIPOLOGIA DA PESQUISA.....	32
4	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE RESULTADOS.....	34
4.1	LRF: LIMITES LEGAL, PRUDENCIAL E ALERTA DA DESPESA COM PESSOAL.....	34
4.2	LRF E OS GASTOS COM A DÍVIDA PÚBLICA.....	39
4.3	LRF E O EQUILÍBRIO FISCAL.....	41
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	44
	REFERÊNCIAS.....	47

1 INTRODUÇÃO

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - estabelece um conjunto de normas sobre finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos, conforme consta no artigo primeiro da lei (BRASIL, 2000). Exigindo dos governantes novas competências para conduzir o gerenciamento das instituições públicas, a partir de uma ação planejada e transparente (SANTOS; ALVES, 2011).

Os doutrinadores Pereira *et. al.* (2021) destacam que a LRF é um marco regulatório quando o tema é sobre gestão fiscal e equilíbrio das contas públicas. Segundo Faroni (2004), a Lei possibilitou uma mudança institucional e cultural na forma de se gerenciar os recursos públicos. Asazu e Abrucio (2003, p. 8) consideram que essas mudanças se devem a uma “maior pressão da mídia e da opinião pública por um comportamento responsável dos governantes, em vista dos sucessivos escândalos envolvendo o erário público”.

A LRF reforça os mecanismos de controle e de transparência da aplicação dos recursos, concedendo aos administradores a responsabilidade pela gestão fiscal. Reforçando ainda, conforme Magalhães *et. al.* (2005), que os administradores públicos devem não somente prestar contas de seus atos ao governo federal, mas, também, àqueles que os elegeram.

Verifica-se, então, que, com o advento da LRF, a sociedade pode fiscalizar, de forma eficaz corroborando com a tese de que, se os governantes descumprirem os dispositivos legais fundamentados, serão julgados e punidos pelos eleitores, constituindo um importante instrumento regulador das contas públicas do Brasil (MAGALHÃES *et. al.*, 2005).

Para isso, amplia-se os métodos de controle e de transparência das informações prestadas pelos administradores públicos (SANTOS; ALVES, 2011), por meio de limites fiscais e pela obrigatoriedade de divulgação das informações contábeis e fiscais do setor público (RIBAS, 2008). Requisitando dos gestores públicos, segundo Santos e Alves (2011), obrigações fiscais mais rígidas, por uma maior transparência na prestação dos serviços públicos e pelo equilíbrio das finanças do governo. O que, consoante Faroni (2004), dentre as principais finalidades da LRF, destaca-se o aprimoramento da gestão da receita e da despesa pública, do endividamento e do patrimônio público.

Nesse contexto, ressalta-se que a LRF traz avanços significativos, em termos econômicos e sociais, ao concentrar os esforços de todos os segmentos envolvidos na gestão da coisa pública. A LRF também passa a estabelecer limites máximos, em percentual, para os gastos com pessoal dos entes da Federação e de cada poder (SOUZA; ARRAES, 2021). São consideradas inovações: o enrijecimento de limites em relação ao endividamento público, a definição de metas fiscais anuais, os mecanismos de controle das finanças públicas em períodos eleitorais e, principalmente, o impedimento de auxílio financeiro entre a União e os entes federados (ARAUJO; LOUREIRO, 2005).

No entanto, circunstâncias excepcionais podem existir em determinado momento, permitindo afastar temporariamente algumas das suas exigências, sobretudo as limitações para os gastos e endividamento. A LRF prevê isso, através do seu artigo 65, onde considera a calamidade pública ou os estados de defesa ou de sítio como fio condutor dessas excepcionalidades. Para tanto, este estado não basta ser decretado pelo Poder Executivo, devendo ser formalmente reconhecido pela respectiva Casa Legislativa (BRASIL, 2020).

A partir dos apontamentos apresentados, no que concerne à importância da efetividade da LRF, tanto no âmbito econômico quanto social, e, assumindo-se o pressuposto da mesma ser um amplo fator disciplinador das finanças brasileiras, o estudo busca responder o seguinte questionamento: estão sendo atendidas as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, no que se refere ao controle de gastos com pessoal e dívida pública, nos municípios que compõe o Litoral Leste do Estado do Ceará?

O presente trabalho tem como objetivo geral analisar o controle dos gastos públicos, enfatizando-se as despesas com pessoal e a dívida pública dos municípios do Litoral Leste cearense, no período de 2015 a 2020, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Em específico, este estudo empírico se propõe: i) verificar o atendimento dos municípios selecionados às exigências impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal no que trata os seus limites: legal, prudencial e alerta das despesas com pessoal; ii) identificar o cumprimento dos limites máximos estabelecidos pela LRF e pela Resolução do Senado Federal nº 40/2001, quanto às bases de endividamento e por último, iii) avaliar o equilíbrio fiscal entre as receitas e despesas dos municípios do Litoral Leste cearense, durante o período de 2015 a 2020, sob o aspecto dos quatro pilares de embasamento da LRF: planejamento; transparência; controle; e, responsabilidade.

Discorrido sobre o foco desta monografia, a motivação para a realização desse estudo decorre da necessidade de maior discussão acadêmica e conceitual dos temas relacionados à área pública. Dessa forma, o estudo busca aprofundar a discussão da linha de pesquisa do artigo “Aplicabilidade da Lei de Responsabilidade Fiscal nos Municípios do Ceará: uma análise dos gastos com pessoal e a dívida pública”, apresentado ao Curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal do Ceará, em 2016, de mesma autoria da presente monografia, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis (SILVA, 2016). Para tanto, deu-se continuidade à temática trabalhada no artigo, entretanto delimitou-se a amostra, destacando os municípios da Região do Litoral Leste ao invés de todo o Estado do Ceará, e aumentando o lapso temporal, expandindo do exercício de 2014 para o do quinquênio de 2015 a 2020.

Ante o exposto, este trabalho torna-se relevante uma vez que possibilitará estabelecer uma análise sobre a situação orçamentária dos municípios quanto ao controle de gastos municipais, dada a necessidade de cumprir com as metas e os limites determinados pela referida Lei. Tendo em vista que a LRF consiste em um instrumento que auxilia na gestão dos recursos públicos e considerando que a autora desta pesquisa trabalha na Administração Pública em um dos municípios da Região em estudo, a justificativa de tal pesquisa se dá pela pertinência do tema tanto para a sociedade em geral, bem como o gestor público cearense, afinal, a temática está ligada ao controle dos gastos públicos e da arrecadação do Estado. A isso, soma-se como incentivo para que se verifique se os recursos públicos estão sendo administrados conforme ordenam os preceitos legais. Além de contribuir para o aprofundamento desta temática perante a sociedade acadêmica.

Com isso, apresenta-se uma pesquisa bibliográfica, documental e descritiva, investigando o controle de gastos com pessoal e da dívida pública. Os dados utilizados foram obtidos nos demonstrativos contábeis e financeiros da população do estudo, que reúne os seis municípios que compõem o Litoral Leste cearense: Aracati, Beberibe, Fortim, Icapuí, Itaiçaba e Jaguaruana, seguindo assim a regionalização definida no inciso quarto, do artigo primeiro, da Lei Complementar nº 154, 20 de outubro de 2015. A coleta das informações se deu por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), e nos *sites* da Secretaria do Tesouro Nacional e do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE) no período de 2015 a 2020.

Considerando-se a análise proposta, esta monografia segue estruturada em cinco partes. A primeira seção apresenta os elementos introdutórios. A segunda seção aborda o

referencial teórico, que, divide-se em seis subtópicos, que abrangem os aspectos gerais da administração pública; do orçamento público; da LRF; do controle de gasto com pessoal; do controle com endividamento público; e, do equilíbrio entre receitas e despesas. Na terceira seção, detalha-se a metodologia da pesquisa, com a devida descrição do método de estudo adotado. A quarta seção concentra-se na apresentação e na análise dos resultados. Na quinta seção são expostas as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo Di Pietro (1997), a administração pública apresenta duas perspectivas. Na primeira, destaca-se o sentido formal, subjetivo ou orgânico, que compreende as pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer os objetivos do Estado, e, em segundo, o sentido objetivo, material e funcional, que trata da natureza da atividade exercida pela sua forma organizacional.

Para Meirelles (2003, p. 63), a administração, em uma visão global, compreende todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, com vistas à satisfação do coletivo. Esta concepção ganha destaque com o pensamento de Matias-Pereira (2009), que destaca que a administração pública é responsável pelo gerenciamento de bens e interesses da comunidade nos três níveis de governo - federal, estadual e municipal –, visando benefícios que podem ser compartilhados pela sociedade em geral.

No ordenamento jurídico brasileiro, a Administração Pública é classificada em direta e indireta, conforme destaca o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e, independentemente da maneira utilizada, torna-se crucial a transparência nas ações e o bem comum.

A Administração Direta, conforme artigo quarto, inciso I, do decreto supracitado, os órgãos são integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios. Paludo (2013) define esses órgãos como centros de competências sem personalidade ou capacidade jurídica própria, destacando a atuação dos órgãos, por meio de seus agentes, que é atribuída à entidade estatal a que pertencem.

Quanto à administração indireta, constitui-se de pessoas jurídicas independentes, vinculadas ao Estado e dotadas de parcela de suas prerrogativas, podendo constituir pessoas jurídicas de direito público ou privado, tais como: fundações públicas; empresas públicas; sociedades de economia mista; e, autarquias (BRASIL, 1967). Por conseguinte, a administração pública indireta é aquela em que o Estado concede a terceiros a realização de serviço público (DI PIETRO, 2003).

Ante o exposto, todas as esferas da administração pública são alcançadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal: os três Poderes - Executivo, Legislativo e Judiciário –; as três esferas de governo - federal, estadual e municipal; compreendendo ainda os órgãos e as entidades da administração direta e indireta (BRASIL, 2000). Ressalta-se que compete à gestão pública o emprego dos recursos públicos de forma eficiente e com transparência, visando atender às demandas sociais (MOTTA, 2013; AKIM e MERGULHÃO, 2015; SILVA, 2019).

2.2 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

O orçamento público é um dispositivo de planejamento fundamental para as finanças públicas, buscando traduzir os projetos e os programas governamentais, bem como as políticas financeiras, econômicas e sociais adotadas pelo chefe do Poder Executivo (XEREZ, 2013). Conforme as prioridades, é nele onde as políticas públicas são ordenadas e selecionadas para integrar o plano de ação do governo, de acordo com os recursos disponíveis para financiar tais gastos (SANTOS; CAMACHO, 2014).

Segundo Moura (2016), a Constituição atribui ao Poder Executivo a competência de iniciativa e elaboração do orçamento e atribui o poder de aprovação da proposta ao Legislativo. Ante o exposto, esse instrumento prevê os recursos a serem arrecadados e fixa o montante das despesas que devem ser aplicadas para atender às necessidades primárias e secundárias da população (MACÊDO; LAVARDA, 2013).

Trata-se de uma peça "norteadora das ações do gestor na implantação de projetos, programas e ações", conforme menciona Macêdo e Lavarda (2013, p. 71). Sendo a sua elaboração imprescindível à estabilidade financeira das contas públicas pois, de acordo com Andrade (2007, p. 37), "o orçamento público é o elo entre o planejamento e as funções executivas da organização, em que a alocação de recursos visa à consecução de objetivos e metas."

A Constituição Federal (CF) de 1988 em seu artigo 174, estabelece que o exercício da função do planejamento é um dever do Estado.

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (BRASIL, 1988).

No âmbito orçamentário, esse planejamento do Estado envolve três instrumentos normativos essenciais, conforme estabelece o artigo 165, da CF/1988: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamentos Anuais (LOA), tais peças, segundo Silva (2012), se configuram em “um conjunto de ferramentas essenciais para o planejamento e a execução das políticas públicas”.

No que tange ao planejamento dos gastos públicos, a LRF, no *caput* do artigo 5º, também apresenta a mesma base instituída pela Constituição Federal que trata do PPA, da LDO e da LOA (BRASIL, 2000). Silva (2016) ressalta que todas as esferas de governo - União, Estados e Municípios - têm obrigação legal e constitucional na elaboração desses três instrumentos de planejamento da Gestão Pública.

A Constituição segue informando no seu artigo 165 sobre essas peças orçamentárias. No seu parágrafo primeiro, destaca-se o PPA, que estabelece de forma regionalizada as diretrizes, os objetivos e as metas de médio prazo da administração pública. Conforme Costa (2018), o PPA tem vigência de quatro anos e deve ser elaborado pelo Poder Executivo no primeiro ano de mandato do agente político. Caso não haja reeleição, o Poder Executivo só o executa por três anos, pois o gestor em seu primeiro ano de mandato dá continuidade aos projetos e atividades do PPA da gestão anterior (COSTA, 2018).

Santos e Camacho (2014) corroboram que, o PPA é responsável por dar o embasamento necessário para a elaboração das demais peças orçamentárias, a LDO e a LOA, uma vez que, conforme estabelece a legislação, tudo o que elas dispuserem deve estar disposto anteriormente no PPA.

Com relação a LDO, Giacomoni (2010) destaca que essa Lei desempenha o papel de integrar o Plano Plurianual ao Orçamento Anual, cabendo a ela, anualmente, enunciar as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte. De acordo com o parágrafo segundo, do art. 165, da CF/88, a LDO, com base no PPA, deve compreender as metas e as prioridades da administração pública, orientar a elaboração da lei orçamentária anual, bem como dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer as diretrizes de

política fiscal e respectivas metas, em consonância com a trajetória sustentável da dívida pública (BRASIL, 1988).

No curto prazo, tem-se o planejamento da LOA, onde as ações de governo são detalhadas em níveis menores de programação para o período de um ano (SILVA, 2007). Depreende-se no art. 165, § 8º, da CF, que a Lei em questão estabelece a previsão das receitas e a fixação de despesas necessárias para o desenvolvimento das ações do serviço público. Tal como confirma o dispositivo da Constituição:

Art. 165 § 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo a proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei (BRASIL, 1988).

A Lei Orçamentária Anual é, portanto, o próprio orçamento público, uma vez que é através dela que se dá a materialização da execução do orçamento. Refere-se ao planejamento operacional da administração pública, pois é a partir dela que serão efetivados os objetivos e metas indicados no PPA e na LDO (SANTOS; CAMACHO, 2014).

Durante as fases de elaboração e aprovação das três peças de planejamento, a população pode participar ativamente, por intermédio de audiências públicas que são obrigatórias durante o processo orçamentário (SANTOS; CAMACHO, 2014). Este que, segundo Xerez (2013), tem prazo determinado, previsto na Lei Orgânica de cada município, para elaboração do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, representando o ciclo orçamentário municipal, esfera na qual se ampara o presente estudo.

Consoante afirma Giacomoni (2010), o orçamento constitui-se em um método eficaz de controle político. Com a instituição da LRF, deu-se destaque ao controle dos atos da gestão pública. Dessa forma, os governantes possuem cada vez mais a obrigatoriedade de realizar uma gestão baseada na eficácia, eficiência e transparência, primando o cumprimento de metas e o equilíbrio orçamentário e financeiro.

2.3 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

No dia 04 de maio do ano de 2000, foi introduzido no sistema jurídico brasileiro a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso. A partir desta data, a gestão pública passou a ter compromissos com novas normas e limites, no

que se refere à administração fiscal e financeira dos entes federados, prestando conta do uso dos recursos públicos à sociedade (SANTIN; PEREIRA; CAMARGO, 2017).

No cenário nacional, o assunto entrou na agenda política como resposta ao processo inflacionário que o Brasil teve nas décadas de 1980 e 1990, cuja origem foi o descontrole fiscal, com repercussão direta na dívida pública. À época, os gestores públicos se aproveitavam da conjuntura para atrasarem o pagamento das despesas. Assim, quando o gasto era efetuado a inflação já tinha consumido seu valor real e as contas públicas ficavam artificialmente equilibradas (EMMERICK, 2019).

Mais adiante, com a estabilização monetária, emerge, então, a precária situação fiscal dos entes federativos. Com isso, tornou-se inevitável a necessidade de revisão do modelo de Administração Pública (GIAMBIAGI; ALÉM, 2016). Atribuindo-se, para o poder público, questões inerentes ao ajuste fiscal e ao controle dos gastos públicos, motivando a necessidade de se criarem normas rígidas para as finanças públicas (GOMES, 2012).

Nesse cenário de significativos déficits públicos e acúmulo de dívidas, prevaleceu a necessidade de se estreitar e enrijecer o controle, a fim de se fortalecer os instrumentos de planejamento (GERIGK; CLEMENTE, 2011). Desta maneira, em 04 de maio de 2000, entrou em vigor a Lei Complementar Nº 101, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal, e, planeja, de forma transparente e organizada, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (BRASIL, 2000).

A LRF regulamenta o artigo 163 da Constituição Federal da República de 1988, estabelecendo normas orientadoras na condução das finanças públicas no País (BRASIL, 1988). No âmbito da Administração Pública, a Carta Magna também designa, através do seu artigo 37, os seguintes princípios que a norteiam no país: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Esses princípios buscam garantir que ocorra uma correta gestão da atividade pública, através de sua aplicação eficaz e imediata.

Por sua vez, a LRF, visando estar adequada aos princípios da administração pública, mantém-se apoiada nos seguintes princípios: Planejamento, Controle, Responsabilidade e Equilíbrio das Contas Públicas e Transparência. Pode-se dizer que esses princípios se encontram interligados e, segundo a própria Lei (BRASIL, 2000), infere-se que:

art. 1º [...] § 1º a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre

receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

Sacramento (2005, p. 34) destaca que a citada Lei passou a representar uma “mudança institucional no trato do dinheiro público”, tornando-se a “principal ferramenta de controle das finanças públicas”. Considera-se que a LRF procura estabelecer uma nova gestão fiscal mais responsável, substituindo uma fase da administração que não atendia, de forma satisfatória, às demandas sociais (MILANI, 2006).

Dias e Campos (2012) anunciam que a Lei é aplicável a todas as esferas de governo, tanto a União, como Estados e Municípios, e tem o propósito de controlar gastos considerados abusivos. A isso, soma-se o ensejo de se criar uma sociedade justa, com um razoável grau de igualdade social, passando, assim, a realizar uma gestão financeira e orçamentária eficiente, eficaz e transparente.

A Lei estabeleceu não apenas transparência para os gastos públicos, como também a responsabilidade na gestão fiscal do administrador, punindo o descumprimento das diretrizes orçamentárias. Contudo, permite o endividamento em casos excepcionais. A Lei prevê isso através do seu artigo 65, no qual considera a calamidade pública ou os estados de defesa ou de sítio como fio condutor dessas excepcionalidades. Para tanto, estes estados não bastam ser decretados pelo Poder Executivo, devendo ser formalmente reconhecidos pela respectiva Casa Legislativa (BRASIL, 2000).

Conforme Castro (2000), a LRF tem como finalidade: corrigir o rumo da administração pública, limitando os gastos às receitas, adotando técnicas de planejamento governamental, organização, controle interno e externo, assim como a transparência das ações de governo em relação à população, dessa forma, incentivando o controle social.

Desse modo, são concebidas as condições para se estabelecer uma nova cultura gerencial, controlando os recursos públicos e impulsionando o exercício da cidadania, por parte de representantes e representados, em especial, no que se refere à participação do contribuinte no processo de acompanhamento da aplicação dos recursos públicos e de avaliação dos seus resultados (CHING; SILVEIRA; FREIRE, 2011).

Segundo Cajazeira e Jorge (2015), para a sustentação de suas normas, a LRF se apoia em quatro pilares: o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização. Em analogia, Araújo (2006) constata que, nesses pilares, residem obrigações como: a apresentação

das finanças aos tribunais de contas; a impossibilidade de se promover grandes obras no final dos mandatos, bem como não deixar dívidas para os sucessores.

O planejamento é intrínseco à atividade administrativa, e, no Brasil, há décadas, encontra-se entre os princípios legais que ordenam a reforma administrativa. Tal planejamento, possibilita um prévio conhecimento das despesas, uma projeção das receitas, além da predição de riscos (SALES, 2012).

Conforme exposto até aqui, ressalta-se que o planejamento é aprimorado pela criação de novas informações, metas, limites e condições para a renúncia de receita, para a geração de despesas, inclusive, com pessoal e de seguridade, para a admissão de dívidas, a realização de operações de crédito e a concessão de garantias (KHAIR, 2001).

Carneiro e Gambarini (2012) afirmam que a transparência das contas e dos atos públicos facilita o controle social da gestão pública pelo cidadão. Desse modo, evidencia-se o reconhecimento de um direito legítimo e a possibilidade de participação em audiências públicas para a determinação de como serão gastos os recursos públicos, e, do acesso às informações no que se refere à aplicação desses recursos, através da divulgação das peças contábeis elaboradas.

A LRF, em seu artigo 48, destaca que a transparência é prevista pela divulgação ampla, por meio eletrônico, de relatórios de acompanhamento da gestão fiscal, que permitem identificar as receitas e despesas. São eles: Anexo de Metas Fiscais; Anexo de Riscos Fiscais; Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e Relatório de Gestão Fiscal (RGF), bem como das versões simplificadas desses documentos. Possibilita-se, assim, ao cidadão participar do processo de elaboração das peças orçamentárias - Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual (SANTIN; PEREIRA; CAMARGO, 2017).

Nesse sentido, a transparência e a prestação de contas dos gastos públicos são consideradas agentes de democracia, eficiência e mudança. Além de constituírem requisitos indispensáveis para a realização do exercício social ao passo que permitem a aproximação entre sociedade e governo (BEZERRA; BORGES; VALMORBIDA, 2012).

Para tanto, Santin, Pereira e Camargo (2017) discorrem que o controle social é aprimorado em virtude da transparência e qualidade das informações, exigindo uma ação fiscalizadora efetiva e contínua dos Tribunais de Contas, do Ministério Público e dos cidadãos. Em caso de descumprimento das normas, a responsabilização deverá ocorrer com as sanções institucionais e as penalidades penais e administrativas ora impostas.

Nesse contexto, depreende-se que a LRF se propõe a instaurar um novo momento nas finanças públicas, no qual se busque gastar somente aquilo que se arrecada, em face à estabilidade econômica no país. Além disso, trata da divulgação das demonstrações contábeis para que seja mais transparente, e que, em caso de descumprimento das regras previstas na Lei, o gestor seja punido, com a finalidade de promover a responsabilidade na gestão fiscal.

2.4 DESPESA COM PESSOAL

A LRF nos artigos 18 a 23 dispõem sobre a despesa com pessoal, destacando os limites, as condições e os excessos que devem ser retificados, bem como sobre penalidades, caso os gestores públicos descumpram os dispositivos legais advindos dessa despesa (SENA & ROGERS, 2007).

Infere-se da leitura do art. 18, da LRF, o conceito de Despesa Total com Pessoal como:

[...] o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência (BRASIL, 2000).

Destaca-se, no artigo 18, § 2º, que a apuração do montante da despesa de pessoal considera o período de doze meses, pois se contabiliza o número de empenhos no mês de apuração e nos onze meses anteriores (BRASIL, 2000).

Com relação aos valores dos contratos de terceirização, no que se refere à substituição de servidores e empregados públicos, esses não se inserem na despesa com pessoal, sendo inseridos na conta “Outras Despesas de Pessoal” (BRASIL, 2000). Isso se deve à não relação empregatícia com a Administração Pública, estando sob responsabilidade do particular que o contratou (EMMERICK, 2019).

Perante os constantes desequilíbrios das contas públicas, torna-se imprescindível o controle e o fortalecimento do planejamento, associados ao estabelecimento de metas para o alcance dos resultados a serem atingidos pelos administradores públicos (CLEMENTE *et. al.*, 2014). Dessa forma, atuam como aspectos disciplinadores uma vez que acompanham o cumprimento dos mesmos e conduz o administrador a gerenciar com transparência os bens públicos.

Cruz (2001) assegura que as despesas com pessoal despertam a atenção da população e dos gestores públicos por serem as mais representativas dentre os gastos realizados, em quase todos os entes públicos. Assim, os limites atribuídos à despesa com pessoal pela Lei existem pelo fato de ser uma das principais prerrogativas da despesa pública no Brasil visto que o seu descontrole pode causar indesejáveis consequências à administração pública (CARDOSO *et al*, 2013).

Nesse sentido, a LRF trouxe limitações direcionadas para todas as esferas de poder. No tocante à despesa com pessoal, para cada ente federativo, estabelece-se os seguintes limites globais: 50% da Receita Corrente Líquida (RCL) para a União; e, 60% da RCL para os Estados/Distrito Federal e para os Municípios, conforme destaca o artigo 19 da Lei (BRASIL, 2000).

Emmerick (2019) destaca que, quanto maior for a RCL, maiores serão as possibilidades de gastos com pessoal, de ascensão de dívidas e garantias, de pagar precatórios judiciais e realizar empréstimos e financiamentos. Nascimento e Debus (2002, p. 25) expõem que “a limitação dos gastos com pessoal, em percentual da RCL, deve-se à necessidade de se manter o setor público com os recursos essenciais à sua manutenção e ao atendimento das demandas sociais”. Para efeitos da LRF, a composição da RCL está definida no artigo 2º, inciso IV, conforme descrito abaixo:

[...] IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades (BRASIL, 2000).

Uma vez que a LRF estabelece os limites para os gastos com pessoal nas três esferas de governo (União, Estados/Distrito Federal e Municípios), estes também devem ser distribuídos entre todos os poderes públicos (Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público), com percentuais específicos para cada poder, conforme exemplificado no Quadro 1.

Quadro 1 - Limites globais da despesa com pessoal

ESPECIFICAÇÃO	ENTE FEDERATIVO		
	UNIÃO	ESTADO/DISTRITO FEDERAL	MUNICÍPIO
Limite Global (art. 19)	50% da RCL	60% da RCL	60% da RCL
Poder Executivo	40,9%	49%	54%
Poder Legislativo	2,5%	3%	6%
Poder Judiciário	6%	6%	-
Ministério Público	0,60%	2%	-

Fonte: BRASIL (2000).

Em consonância com o artigo 20, da LRF, na esfera estadual, o limite de 60% deve ser dividido em: 3% para o Legislativo, incluindo-se, nesta esfera, o Tribunal de Contas do Estado; 6% para o Judiciário; 49% para o Executivo; e, 2% para o Ministério Público dos Estados (BRASIL, 2000).

No âmbito municipal, revela-se que o limite de 60% deve ser segmentado da seguinte forma: 6% para o Legislativo, incluindo-se, neste contexto, o Tribunal de Contas do Município, se houver participação deste; e, 54% para o Executivo (BRASIL, 2000).

Na esfera federal, o limite estipulado pela RCL é de 50%, e, deve ser dividido conforme respaldo o art. 20, da LRF: 2,5% para o Legislativo, incluindo-se, nesta vertente, o Tribunal de Contas da União; 6% para o Judiciário; 40,9% para o Executivo; e, 0,6% para o Ministério Público da União (BRASIL, 2000).

Nos tetos do Poder Legislativo e Judiciário, ratifica-se na redação do parágrafo 1º, do art. 20, da LRF, que os limites devem ser repartidos, entre os seus diversos órgãos, na proporção das despesas que tenham sido realizadas, em exercícios anteriores (BRASIL, 2000).

Destaca-se também que, nos Estados onde estiver o Tribunal de Contas dos Municípios, o limite para os gastos com pessoal do Legislativo é igual a 3,4% da RCL, acrescidos de 0,4% do limite exposto no inciso II, alínea a, do artigo 20. Enquanto, que do Poder Executivo perde-se esse percentual, reduzindo-se 0,4%, que passa então para 48,6% da RCL, conforme exposto no artigo 20, parágrafo 4º, da LRF.

Além do limite máximo estabelecido para cada órgão ou Poder, a Lei também prevê o limite de alerta e o limite prudencial, cuja verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos artigos 19 e 20 ocorrerá ao final de cada quadrimestre. O limite prudencial, expresso no artigo 22, da LRF, estabelece que a despesa total com pessoal não poderá exceder 95% do limite máximo. O parágrafo único do mesmo artigo estabelece que, caso exceda o limite prudencial, serão vedados ao Poder ou órgão que houver incorrido no excesso, o seguinte:

- I - Concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;
- II - Criação de cargo, emprego ou função;
- III - Alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- IV - Provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- V - Contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 2000).

No caso de constatação de despesa com pessoal total elevada, prevê-se, conforme inciso II, parágrafo 1º, art. 59, da LRF, que os Tribunais de Contas alertarão os poderes quanto à ultrapassagem de 90% do limite previsto. Nesse cenário, sublinha-se que é de responsabilidade do gestor municipal, a cada quatro meses, fazer a verificação do cumprimento desses limites (BRASIL, 2000).

As sanções da Lei para o ente que exceder os limites ora determinados, conforme o art. 23, da LRF, e que não aplique correções nos dois quadrimestres seguintes, estabelecem restrições quanto a receber transferências voluntárias; obter garantia de outro ente; ou, contratar operações de crédito, salvo aquelas destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que objetivem a redução das despesas com pessoal (BRASIL, 2000).

2.5 ENVIDAMENTO PÚBLICO

Conforme infere-se na Cartilha sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

O desequilíbrio fiscal, ou gastos sistematicamente superiores às receitas, predominou na administração pública no Brasil até recentemente. As consequências para a economia são bastante negativas, e, em alguns casos, têm impacto sobre mais de uma geração. A inflação descontrolada até o lançamento do Real, a convivência com taxas de juros muito altas, o endividamento público também expressivo e a carga tributária relativamente alta são algumas destas consequências. Esta realidade levou as finanças públicas a uma situação que, quando comparada com nossos vizinhos, que acabou por limitar o atendimento de necessidades fundamentais da população, como saúde, educação, moradia, saneamento etc. com efeitos indesejáveis sobre sua parcela mais

pobre, e que mais sofre os efeitos da ausência de investimentos governamentais nessas áreas (BRASIL, 2015, p. 02).

Morais *et. al.* (2020) sinalizam que a realidade de desequilíbrio fiscal, no Brasil, está relacionada com gastos sistematicamente superiores às receitas. Cruz (2011) afirma que a LRF buscou ensejar o planejamento na administração pública bem como determinar a busca de eficiência nos gastos públicos, não necessariamente gastando menos, mas sim gastando melhor ao passo que incentivou o aumento da arrecadação própria dos entes federados mediante a cobrança eficiente dos tributos de sua competência.

Amorim (2019) relata que o equilíbrio fiscal é crucial para se desenhar um cenário de solvência para a dívida pública e para a redução da taxa de juros com a qual o Estado arca. Como parte de um conjunto de medidas econômicas adotadas pelo Governo Federal, a LRF previu mudanças fundamentais no regime fiscal do Brasil (GUARDADO, 2001). Buscou-se estabelecer normas de finanças públicas voltadas a reduzir o déficit público; garantir uma disciplina fiscal eficiente para evitar déficits recorrentes; controlar a expansão da dívida pública; estabilizar a relação dívida pública/PIB e assegurar o equilíbrio das contas públicas do País (EMMERICK, 2019).

No tocante à dívida pública, a LRF aponta no Capítulo VII as definições básicas e descreve os limites para recondução das dívidas públicas. Ademais, estabelece no artigo 30, inciso I, da Lei, que cabe ao Senado Federal, através de Resoluções, propor os limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios (BRASIL, 2000).

Conforme Toledo e Rossi (2001) destacam, a LRF não determinou os limites de endividamento, nem o prazo máximo para que os entes atinjam os limites, remetendo, ao Senado Federal, essas definições.

O artigo 30, parágrafo 2º, reforça sobre o detalhamento, a forma e a metodologia de apuração da dívida consolidada líquida, nos quais visa-se assegurar a transparência das obrigações contraídas pelos entes da Federação, bem como verificar os limites de endividamento de que trata a legislação e outras informações relevantes (BRASIL, 2000).

No art. 30, da LRF, em seus parágrafos 3º e 4º, destaca-se que, os limites globais para a dívida consolidada, nos três níveis de governo, são verificados a partir de percentual da receita corrente líquida (RCL), representando-se o nível máximo admitido para cada um. A verificação do seu atendimento deve ser realizada ao final de cada quadrimestre (BRASIL, 2000).

Aponta-se nos artigos 30 e 31, da LRF, combinados com os artigos 3º e 4º, da Resolução do Senado nº 40/2001, os limites máximos de endividamento, comportando, para os municípios, 1,2 vezes a Receita Corrente Líquida; e, para os estados e o Distrito Federal, duas vezes a sua Receita Corrente Líquida, não se podendo exceder esses limites (AZEVEDO, 2013).

Em caso de excessos, em relação ao limite fixado, certifica-se que estes deverão ser reduzidos na proporção de, no mínimo, 1/15 (um quinze avos) a cada exercício, conforme está disposto nos artigos 4º e 5º, da Resolução nº 40/2001. O caput do art. 31, da LRF, e parágrafos 1º a 3º, embasam que, se for verificada a ultrapassagem dos seus limites, ao final de um quadrimestre, a eles deverão retornar nos três quadrimestres seguintes, eliminando-se, no mínimo, 25% do limite, já no primeiro período.

Porquanto se perdurar o excesso, ou, se o limite for extrapolado no 1º quadrimestre do último ano de mandato, argumenta-se que ficará vedada a realização de operação de crédito, inclusive, de Antecipação de Receita Orçamentária (ARO), exceto para o refinanciamento de dívida mobiliária. Vencido o prazo de retorno e, enquanto perdurar o excesso, o ente ficará impossibilitado de receber transferências voluntárias.

Além do limite máximo, tem-se o limite de alerta que, consoante ao inciso III, do § 1º, do art. 59, da LRF, enseja que os Tribunais de Contas deverão alertar os Poderes/Órgãos quando constatado que foi ultrapassado o limite de alerta dos montantes da dívida consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia, caso se encontrem acima de 90% dos respectivos limites. Nota-se que, os 90% deste limite equivalem a 180% da RCL para os Estados e o Distrito Federal e, ainda, a 108% da RCL, para os Municípios.

2.6 EQUILÍBRIO DE RECEITAS E DESPESAS

A LRF introduziu uma nova cultura de gestão fiscal, que possibilita avaliar o equilíbrio fiscal como meta a ser seguida (SILVA, 2012). Corroborando com a assertiva, Cruz *et. al.* (2018) destacam que a gestão das finanças públicas exerce um papel essencial no controle dos gastos públicos, no equilíbrio fiscal e na manutenção da dívida pública.

Diante do exposto, depreende-se, então, que o orçamento público compreende a previsão de receitas e a fixação de despesas, devendo assim seguir o princípio do equilíbrio orçamentário, ou seja, a receita prevista deve ser igual a despesa fixada (SANTOS; CAMACHO, 2014). Desse modo, o orçamento pode ser considerado um mecanismo de planejamento para a gestão e para o equilíbrio fiscal dos entes públicos.

Santos e Camacho (2014) enfatiza que a intenção da LRF é proibir os entes da Federação, principalmente, os estados e os municípios, de gastarem mais do que arrecadam. Reforça, ainda, que o equilíbrio das contas públicas é necessário para se gerenciar a máquina administrativa de forma responsável.

Conforme a Lei destaca no seu artigo 12, a previsão de receitas observará normas técnicas e legais (BRASIL, 2000).

Art. 12 As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas (BRASIL, 2000).

Mauro *et. al.* (2001) destacam que para a previsão de receitas realistas é necessário para que o equilíbrio das contas públicas e o cumprimento das metas fiscais exigidas pela LRF sejam alcançados. Em relação à despesa, a LRF reserva os artigos 15 e 16, os quais destacam algumas regras que deverão ser observadas para criação, expansão ou aperfeiçoamento que acarretem aumento de despesa, sob pena de serem consideradas irregulares e lesivas ao patrimônio público (BRASIL, 2000).

Para Nóbrega (2002) o equilíbrio fiscal ocorre quando se tem o valor das receitas igual ao das despesas e decorre do cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, da obediência aos limites e às condições. Nesse sentido, a LRF atribuiu à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) normas que permitem à entidade a obtenção do equilíbrio nas contas públicas, a partir da definição das metas fiscais que, após aprovadas, tornam-se compromisso de governo, conforme disposto no artigo 4º, inciso I, alínea a, da LRF (NASCIMENTO & DEBUS, 2002).

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:
I - Disporá também sobre:
a) equilíbrio entre receitas e despesas; [...] (BRASIL, 2000).

Nascimento e Debus (2002) destacam ainda que a LRF origina outra noção de equilíbrio para as contas públicas, qual seja o equilíbrio das contas primárias, que se apresenta no Resultado Primário equilibrado. A partir deste registro, o equilíbrio a ser buscado é autossustentável, portanto, desprovido de acréscimo da dívida pública.

Quando os gastos ultrapassam as receitas, para Cavalcanti e Santana (2014), ocorre então o déficit público, o que resulta em um desequilíbrio econômico. O déficit é o resultado

Com 4.598,378 km² de área territorial, cerca de 3,1% do Estado, predominam-se planícies litorâneas, tabuleiros costeiros e planícies ribeirinhas na paisagem da Região do Litoral Leste. Em seu berço hidrográfico, tem-se o rio Jaguaribe, o principal rio do Ceará, cuja bacia escoar para todo o sul, o centro e o leste do Estado. Nesse cenário, pode-se ressaltar a vocação econômica para o Turismo, a Pesca (Lagosta), a Carcinicultura, o Artesanato Têxtil, dentre outros (CEARÁ, 2019).

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o PIB *per capita* da região no ano de 2018 foi de R \$75.750,90, apresentando o município de Itaiçaba, com 10,88%, o menor *per capita* do PIB da Região, se comparado a Icapuí, com 22,52%, maior *per capita* apresentado. Ambos representam uma pequena porção da região, com 4,65% e 9,16% da área total em km², respectivamente. No Quadro 2 a seguir, é possível notar esses aspectos com maior clareza.

Quadro 2 – Características territoriais e demográficas da Região do Litoral Leste do Ceará.

Região de Planejamento	Área da Unidade Territorial (Km ²) [2020]	%	Estimativa da População [2020]	%	Produto Interno Bruto <i>per capita</i> (R\$ mil) [2018]	%
Litoral Leste	4.598,378	100	207.315	100	75.750,90	100
Aracati	1.227,197	26,69	74.975	36,16	15.210,71	20,08
Beberibe	1.596,751	34,73	53.949	26,02	13.744,68	18,14
Fortim	285,024	6,20	16.631	8,02	9.806,29	12,95
Icapuí	421,440	9,16	20.060	9,68	17.060,80	22,52
Itaiçaba	213,604	4,65	7.866	3,79	8.245,31	10,88
Jaguaruana	854,362	18,58	33.834	16,32	11.683,11	15,42

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) / Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE).

Nesse viés de análise, verifica-se no Quadro 2 que os municípios da Região do Litoral Leste possuem uma população de 207.315 mil habitantes, conforme estimativa do IBGE para 2020. Observa-se que cerca de 36,16% dos residentes da Região se concentram em Aracati, com o equivalente a mais de 70 mil habitantes. Fundada em 1747, a cidade histórica, tombada no ano de 2000 como patrimônio nacional pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico

Nacional (IPHAN), é uma das cidades mais visitadas da região, abrigando em seu núcleo urbano mais oportunidades de emprego, renda, comércio e serviços.

Em sua maioria, a população se concentra nas áreas urbanas do Litoral Leste, 59,3% do total, seguindo a tendência geral cearense com um quantitativo de 7.093.153 pessoas, em torno de 77,4% do total, frente à população rural, com um índice de 22,6% no ano de 2019, segundo informe nº 2 da Pesquisa Regional por Amostra de Domicílios do Estado do Ceará (PRAD-CE) de 2021. Por outro lado, tem-se que o Litoral Leste, com 40,7% do total de habitantes fora dos núcleos urbanos, apresenta uma significativa parcela relativa de população rural. Um pouco longe da população rural cearense, em geral, com um índice de 22,6% do total do Estado (IPECE, 2021).

No âmbito rural, a agricultura local se destaca na produção de melão e melancia, em cultura temporária, contemplando uma fatia de 69,25% e 43,12%, respectivamente, sobre a produção desses gêneros em todo o Estado. Também se tem o cultivo da cana-de-açúcar na região com produção de 71.707 toneladas em 2017, segundo dados do IBGE. O município de Beberibe é um de seus produtores, mas o cultivo agrícola predominante é o do cajueiro. Ele é bastante adaptado às condições do semiárido, desenvolvendo-se bem em solos arenosos. Beberibe possui a maior área plantada do Estado do Ceará (9,13%), com 32.200 hectares. (BARROSO, 2010).

A exemplo de outros municípios da Região em estudo, destaca-se a pequena propriedade rural e, dentro deste contexto fundiário, predomina-se a prática da agricultura de subsistência. A agricultura familiar que é realizada se dá de forma tradicional, através do sistema de plantio mandioca/milho/feijão, cujo cultivo cumpre importante papel na segurança alimentar dos agricultores. Vale destacar, porém, a importância social das culturas de subsistência e do extrativismo, cujas práticas ainda contribuem para a fixação de parte da população na zona rural (BARROSO, 2010).

Agricultura irrigada se destaca na região do semiárido cearense. Nota-se em Itaiçaba a vocação econômica para essa prática agrícola com a produção de gêneros variados (acerola, algodão herbáceo, caju, coco, goiaba, graviola, mamão, manga, maracujá, melão, melancia, pimentão, tomate, uva). Também é destaque nos laticínios, processamento de mel de abelha, apicultura fixa, caprinocultura de corte semi-intensiva e de leite, ovinocultura extensiva. Na agricultura, Jaguaruana também tem o cultivo da banana, caju, manga, algodão, mandioca,

milho e feijão, enquanto na pecuária tem a criação de bovinos, de suínos e de aves (IPECE, 2021).

Ademais, na agropecuária, o Estado do Ceará é um dos principais produtores de camarão do Brasil. Em 2015, a atividade ocupava uma área produtiva de 9.744 hectares nas mãos de 630 produtores que produziram 41.414 toneladas de camarões. Vale ressaltar que, embora a carcinicultura seja praticamente inexistente em Beberibe, a outra margem do rio Pirangi, que banha seu território, encontra-se intensamente explorada por esta atividade, impactando diretamente sobre o ecossistema fluvial e de mangue (ABCC, 2016; BARROSO, 2010).

Nessa outra margem, encontra-se o município de Aracati, um dos maiores produtores cearenses de camarão em cativeiro, com 148 fazendas de criação ativas no ano de 2016. Jaguaruana também se destaca nesse cultivo com uma vasta área produtiva distribuída em 202 fazendas ativas, o dobro das 101 de Fortim, também grande referência municipal como carcinicultor. Distantes das 17 que existem em Itaiçaba e das 7 em Icapuí, em um total de 700 existentes no Ceará (ABCC, 2016). Juntas, elas representam 46,7% das unidades produtoras cearenses.

Apesar do grande potencial turístico, o município de Icapuí aposta em outros setores, como as salinas, os campos de petróleo e a produção de caju, contribuindo para o desenvolvimento da economia. Dentre as atividades extrativistas, destaca-se a pesca da lagosta que é realizada de forma artesanal e industrial. Aproximadamente, 89% das famílias do município estão envolvidas com a atividade pesqueira, sendo que deste montante aproximadamente 83% trabalham na cadeia produtiva da lagosta (MONTEIRO, ARAÚJO; CASTRO, 2010).

Não obstante, a economia voltada à indústria na região ainda é incipiente em relação ao Estado do Ceará, representando cerca de 1,87% do total das empresas industriais cearenses. Sendo a grande maioria voltada para a indústria de transformação, principalmente, de produtos alimentícios e de vestuário, calçados, artefatos de tecidos, couros e peles (CEARÁ, 2019).

É importante mencionar que a maioria dos empregos formais na região analisada está na Administração Pública, com 8.537 empregos registrados. Em seguida, nota-se mais vagas na Agropecuária (5.248 empregos), em Serviços (3.901 empregos) e no Comércio (3.866 empregos), em especial, o varejista. O extrativismo mineral emprega pouco na área em estudo, com apenas 93 empregos formais, dentro das cerca de 20 empresas do setor na região, se

comparado às 772 indústrias de transformação que geram cerca de 2.465 empregos (CEARÁ, 2019). No setor de serviços, quase 80% das empresas são voltadas para alojamento e alimentação, característica esta que é expressiva para uma região com grande vocação turística, com praias reconhecidas internacionalmente.

Com base nas informações até aqui levantadas, têm-se o levantamento de um breve panorama da Região, com suas características gerais, considerando-se relevante sua identificação para fins de estudo. Nesse âmbito, os dados regionalizados permitem um maior conhecimento sobre a realidade econômica e social do que se busca aprofundar, uma vez que são importantes, mais adiante, para o planejamento governamental e para o desenvolvimento de ações públicas que focalizem melhor o território inferido, a exemplo neste estudo: a Região do Litoral Leste do Ceará.

Indo além, seguindo a vertente de uma gestão responsável, consubstancia-se também o planejamento, a implementação, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas. No tocante ao estabelecimento, de forma regionalizada, das diretrizes, objetivos e metas da administração pública, salienta-se que desconsiderar as características socioeconômicas e geográficas pode inviabilizar um planejamento devido às diferenças intrínsecas existentes entre diferentes regiões.

3.2 TIPOLOGIA DA PESQUISA

A pesquisa em pauta se classifica, quanto aos objetivos, como descritiva, haja vista que pleiteia estudar e descrever as características de um grupo (GIL, 2011), bem como efetuar uma análise e interpretação dos fatos, a fim de se fundamentar os resultados observados. Nesse sentido, o estudo analisa a aplicação da LRF nos municípios da Região do Litoral Leste do Estado do Ceará, sob o prisma do controle dos gastos públicos, enfatizando-se as despesas com pessoal e a dívida pública, no período de 2015 a 2020.

No intuito de se atingir um determinado fim, uma investigação científica que se apresente organizada, segura, prática e verdadeira pode ser realizada de diversas formas e etapas (LOPES, 2006). A abordagem escolhida para a pesquisa, portanto, foi de natureza qualitativa, na qual, segundo Günther (2006), é exibido um maior envolvimento do pesquisador com o estudo, assim como também uma elevada complexidade em termos de pressupostos, coleta e análise dos dados, em geral, interpretados à luz de diferentes técnicas analíticas.

Considerando o referencial teórico, o estudo expõe caráter bibliográfico, uma vez que se norteia por obras publicadas na área de Finanças Públicas, além de algumas pesquisas científicas na área. Gil (2002, p. 44) ressalta que uma pesquisa bibliográfica “é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído, principalmente, de livros e artigos científicos”. Vale ressaltar que ao longo de todas as etapas da pesquisa, buscou-se fundamentar o caminhar do estudo na literatura científica.

Também se utilizou a pesquisa documental no presente estudo, sendo muito importante no que se propõe a produzir novos conhecimentos, criar formas de compreender os fenômenos e tornar conhecido o modo como estes têm sido desenvolvidos (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009). Na definição de Marconi e Lakatos (2010), essa pesquisa se caracteriza por restringir sua fonte de coleta de dados a documentos, escritos ou não, sendo então denominados de fontes primárias.

Dessas fontes mencionadas, primeiramente, foram utilizados os Relatórios de Gestão Fiscal dos municípios em estudo, referente aos exercícios de 2015 a 2020, extraídos do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), dispostos no *site* da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Eles foram necessários para identificar, tanto os limites de despesa com pessoal quanto os da dívida pública. A posteriori, foram levantados os dados referentes às receitas arrecadadas e às despesas empenhadas publicados no *site* do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE). Na Tabela 1, a seguir, tem-se a especificação das fontes da amostra do estudo.

Tabela 1 – Fonte da amostra do estudo

Especificação	Fonte
Despesa com pessoal	SICONFI
Gastos com dívida pública	SICONFI
Receitas arrecadadas e despesas empenhadas	TCE/CE

Fonte: Elaborada pela autora.

A pesquisa bibliográfica tem grande semelhança com a pesquisa documental, a única diferença entre ambas está na natureza de suas fontes. Enquanto a pesquisa documental trabalha com documentos que ainda não receberam tratamento analítico, a bibliográfica fundamenta-se em contribuições de vários autores sobre determinado assunto (GIL, 2011).

O universo do estudo foi constituído pelos municípios que compõem a Região do Litoral Leste Estado do Ceará, que são: Aracati, Beberibe, Fortim, Icapuí, Itaiçaba e Jaguaruana, de acordo com dados fornecidos pela Lei Complementar nº 154, de 20 de outubro

de 2015, totalizando-se seis municípios. Com relação ao período de análise, a pesquisa se refere ao exercício social de 2015 a 2020 (CEARÁ, 2015).

Como forma de se viabilizar o cumprimento do objetivo geral do estudo, que avalia a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal nos municípios da região do Litoral Leste cearenses sob a perspectiva do controle dos gastos públicos, atentando-se para as despesas com pessoal e dívida pública, no período de 2015 a 2020, introduziu-se tabelas demonstrativas, seguidas de textos esclarecedores para a apresentação dos resultados.

Para facilitar o entendimento dos objetivos específicos do estudo e, ainda, verificar-se a correta observância, ou, não, por parte dos municípios, quanto ao que se fundamenta na LRF quanto ao limite legal, prudencial, bem como ao alerta das despesas com pessoal e o limite máximo permitido da dívida pública de cada município. Examinou-se, também, o equilíbrio fiscal entre receitas e despesas, impetrando uma análise descritiva dos dados.

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nesta seção, apresentam-se os principais resultados obtidos por meio da análise dos gastos com pessoal e da dívida pública, além do equilíbrio fiscal dos municípios que compõem a Região do Litoral Leste do Ceará, tendo como referência os exercícios de 2015 a 2020. Os resultados e discussões foram divididos de acordo com os objetivos específicos inicialmente propostos no presente estudo.

4.1 LRF: Limites Legal, Prudencial e Alerta da Despesa com pessoal

Através do recorte da LRF, com ênfase na Despesa com Pessoal, foi realizada, primeiramente, uma análise em relação à divulgação das informações contábeis quanto ao gasto com pessoal. A Tabela 2, a seguir, mostra quantos municípios, do total pesquisado, divulgaram o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do 3º quadrimestre, nos exercícios analisados, no *site* da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – o Siconfi. Destacou-se também a sua representatividade, em porcentagem, retratando a divulgação das informações contábeis do RGF.

Tabela 2 – Representatividade dos municípios em relação à divulgação das informações contábeis no Siconfi

Especificação	Total de municípios		Representatividade de Divulgação (%)
	Divulgaram o RGF	Não divulgaram o RGF	
2015	6	0	100%
2016	4	2	60%
2017	5	1	80%
2018	6	0	100%
2019	6	0	100%
2020	6	0	100%

Fonte: Elaborado pela autora.

Dentre os seis municípios cearenses da amostra aferidos, nos exercícios de 2015, 2018, 2019 e 2020, todos apresentaram as informações quanto à aplicação de despesa com pessoal. Ademais, registraram-se dois municípios em 2016 e um, em 2017, que não comprovaram registro do RGF, no Siconfi, correspondendo-se a 40% e 20% do total atinente, respectivamente. Os resultados colacionados mostraram o alto grau de divulgação por parte dos municípios da Região analisada, atendendo, assim, o art. 48 da LRF, que assegura a ampla difusão por meios eletrônicos e as versões simplificadas dos documentos juntamente com essas informações.

Mais adiante, a Tabela 3 apresenta os seis municípios que compõem a amostra da pesquisa e seus respectivos resultados com relação ao gasto com pessoal divulgados no RGF. Nele, consideraram-se as porcentagens anuais decorrentes da razão da Despesa com Pessoal (DP) em relação à Receita Corrente Líquida (RCL), identificando-se os municípios com maior e menor percentual e quem ultrapassou ou não os limites previstos na LRF (máximo, prudencial e alerta). E com isso pode-se comprovar se houve expansão dos gastos com pessoal no período estudado.

O total das despesas com pessoal sobre a RCL deve obedecer aos limites estabelecidos pela LRF, sendo o limite máximo definido a para o Poder Executivo dos Municípios, o de 54%. Por outro lado, ressalta-se o limite prudencial, que corresponde a 95% do limite máximo, sendo este de 51,3%. No que tange ao limite de alerta, o qual representa 90%

do limite máximo, correspondendo a 48,6%. Ultrapassando os limites legais, o município terá que adotar medidas necessárias para a condução das despesas ao limite aceitável.

Tabela 3 – O percentual aplicado da despesa total com pessoal no período de jan. a dez., no período de 2015 a 2020 e os limites estabelecidos pela LRF

Municípios	% Despesa com pessoal sobre a Receita Corrente Líquida						Limites estabelecidos na LRF		
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Limite Máximo (incisos I, II e III, art. 20 da LRF)	Limite Prudencial (parágrafo único, art. 22 da LRF)	Limite de Alerta (inciso II do § 1º do art. 59 da LRF)
Aracati	47,02	48,98	44,93	41,16	32,30	46,33	54%	51,3%	48,6%
Beberibe	52,55	-	64,38	60,59	59,42	63,19			
Fortim	43,07	47,37	53,62	53,36	46,57	52,16			
Icapuí	43,24	54,84	57,48	53,87	53,97	58,55			
Itaiçaba	53,82	53,85	53,80	57,33	47,57	53,18			
Jaguaruana	56,40	-	-	53,81	47,88	52,19			

Fonte: Elaborado pela autora.

Verifica-se, na Tabela 3, que Jaguaruana, em 2015, foi o único município que ultrapassou o limite legal de 54% sobre a Receita Corrente Líquida. Observa-se que Beberibe ultrapassou o limite máximo em uma série histórica, que iniciou em 2017 e continuou até 2020. Em 2017 e 2020, Icapuí ultrapassou o limite de 54%, enquanto em 2018, o município de Itaiçaba excedeu o limite legal. Conforme os ditames do inciso III, do art. 20, da LRF, esses excessos sugerem uma despreocupação do gestor quanto ao gasto com pessoal.

Por conseguinte, o resultado apontado repercute no art. 23, da LRF, o qual discorre que o percentual excedente deve ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, abrangendo-se, no mínimo, um terço no primeiro quadrimestre. Acrescenta-se que, caso esses municípios não se enquadrem na Lei, podem ser admitidas as providências previstas nos parágrafos 3º e 4º, do art. 169, da Constituição Federal, que permitem reduzir ao menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, além da exoneração dos servidores não estáveis.

A Constituição discorre ainda que, se as medidas adotadas não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal (BRASIL, 1988).

Observa-se, ainda, que, dentre os municípios que anunciaram o RGF, em 2015, três municípios ultrapassaram o limite prudencial estabelecido na LRF, mediante despesa com pessoal, que foram: Beberibe, Itaiçaba e Jaguaruana. Infere-se a partir disso, que os percentuais estabelecidos foram razoáveis para a realidade do município.

Os anos de 2018 e 2020 tiveram cinco municípios dos seis que ultrapassaram esse limite, sendo eles: Beberibe, Fortim, Icapuí, Itaiçaba e Jaguaruana. Certifica-se que Aracati foi o único município, inserido no período de análise, que cumpriu com o limite estabelecido pela LRF, demonstrando-se que existe um controle que busca cumprir fidedignamente os limites delimitados pela LRF, e, apesar da Lei estabelecer em 51,3% o limite prudencial para o Poder Executivo, na esfera municipal, Aracati não excedeu, nos anos observados, mais que 48%.

No ano de 2019, Beberibe e Icapuí ultrapassaram o limite prudencial. Já no exercício de 2017, quatro municípios ultrapassaram – Beberibe, Fortim, Icapuí e Itaiçaba – o percentual de 51,3% referente ao limite prudencial.

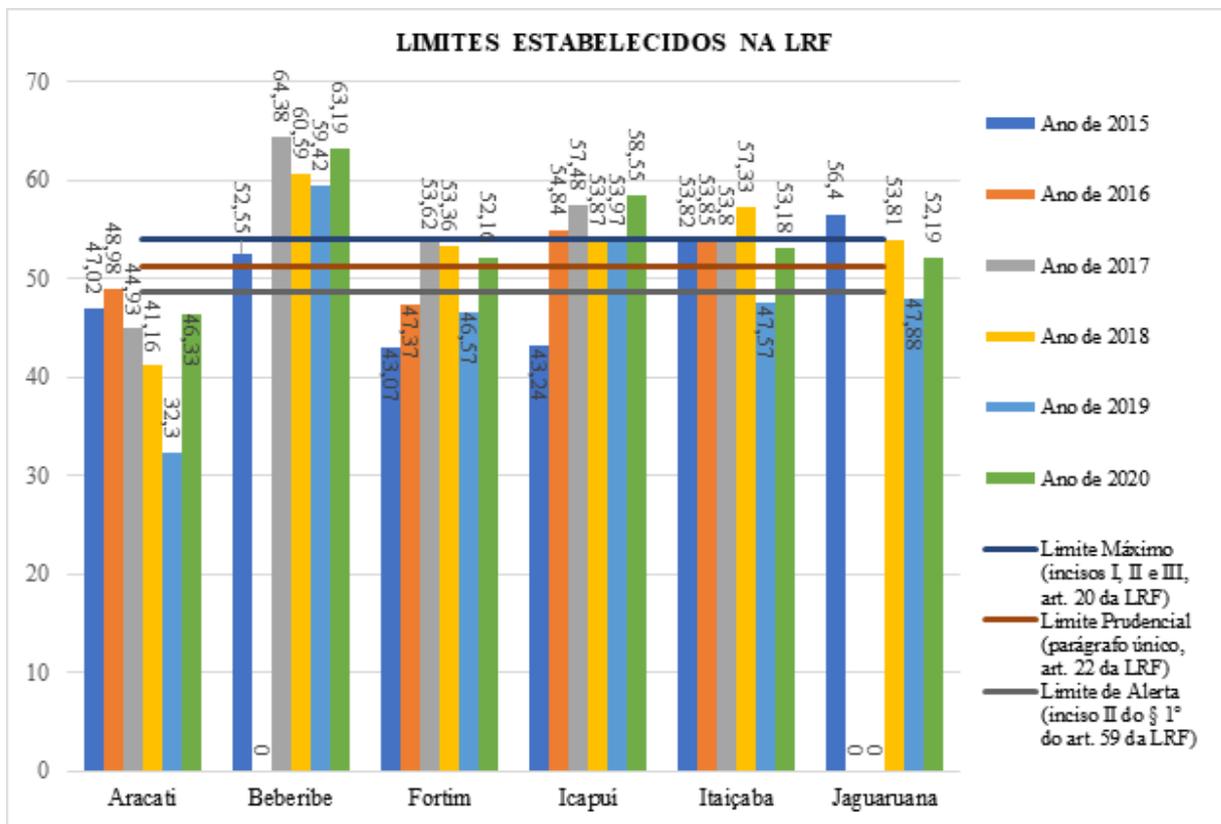
É oportuno ressaltar que, aos municípios que excederem o limite prudencial de 51,3%, previsto no parágrafo único, art. 22, da LRF, fica vedada a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial, ou, de determinação legal ou contratual; criação de cargo, emprego ou função; alteração de estrutura de carreira que, implique aumento da despesa; provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título; e, contratação de horas extras.

No que tange ao limite de alerta, o qual representa o acompanhamento do Tribunal de Contas junto aos municípios, registra-se que, no ano de 2015, apenas os municípios de Aracati, Icapuí, Fortim obedeceram ao limite previsto no inciso II, do § 1º, art. 59, da LRF, que corresponde a 48,6% da receita corrente líquida. Entretanto, nos anos de 2018 e 2020, os municípios de Beberibe, Fortim, Icapuí, Itaiçaba e Jaguaruana ultrapassaram tal limite, e, portanto, foram alertados pelo Tribunal de Contas uma vez que teria sido constatado que a despesa com pessoal excedeu 90% do limite previsto.

No exercício de 2016, três municípios ultrapassaram esse limite. São eles: Aracati (48,98%), Icapuí (54,84%) e Itaiçaba (53,85%). Já, em 2017, os municípios de Beberibe, Fortim, Icapuí e Itaiçaba excederam o limite de alerta. Ressalta-se que a esses entes não foram demandadas punições, levando-se em consideração que esse limite se caracteriza como de natureza diretiva, a fim de que providências sejam tomadas para que não se alcance o limite prudencial ou máximo (GOULART, 2012).

Evidencia-se que, em 2019, Aracati (32,30%), Fortim (46,57%), Itaiçaba (47,57%) e Jaguaruana (47,88%) cumpriram o percentual abaixo do limite de alerta da LRF. Assim, estes municípios não precisaram se submeter a qualquer medida restritiva de gastos ou sanções previstas na LRF, pois tal limite é considerado apenas parâmetro de acompanhamento de gastos com pessoal realizado pelo Tribunal de Contas dos Municípios. É ele que alerta o Chefe do Poder Executivo a adotar medidas que impeçam o aumento de gastos dessa natureza, com vistas a evitar as restrições previstas no art. 22, parágrafo único e no art. 23, §3º, da LC 101/2000.

Gráfico 1 – O percentual aplicado da despesa total com pessoal no período de jan. a dez., no período de 2015 a 2020 e os limites estabelecidos pela LRF



Fonte: Elaborado pela autora.

Pode-se observar, no Gráfico 1, que o município cearense que apresentou o maior percentual de gastos com pessoal, no período analisado, foi Beberibe, com um percentual de

64,38% sobre a Receita Corrente Líquida (RCL), correspondendo ao exercício de 2017. Dessa forma, referido município inadimpliu com os limites estabelecidos pela LRF, excedendo-se o limite legal de 54%, articulado na alínea “b”, inciso III, do art. 20, da LRF; o limite prudencial de 51,3%, instituído no art. 22, parágrafo único, da LRF; e, o limite de alerta de 48,6% do inciso II, § 1º, do art. 59.

Em contrapartida, o município de Aracati se destacou com o menor percentual aplicado, no ano de 2019, sendo 32,30% com relação à RCL, obedecendo, assim, os limites previstos na LRF.

Evidencia-se com esses dados que as normas prescritas na LRF, apesar de rígidas, não se mostram intangíveis de serem respeitadas. Para tanto, é necessário esforço e disciplina dos gestores públicos, ligado ao senso de responsabilidade para manter as contas públicas em níveis sustentáveis.

4.2 LRF E OS GASTOS COM A DÍVIDA PÚBLICA

No tocante ao aspecto legal do endividamento, nos artigos 30 e 31, da LRF, juntamente com os artigos 3º e 4º, da Resolução do Senado nº 40/2001, infere-se que o limite máximo para as dívidas dos municípios não poderá exceder 1,2 vezes a Receita Corrente Líquida (RCL), portanto, 120% sobre a RCL. Contudo, ressalta-se que, para fins de verificação do atendimento do limite, a apuração é realizada ao final de cada quadrimestre, conforme dita o artigo 30, §4º, da LRF. No que tange ao limite de alerta previsto na LRF, este corresponde a 108% da RCL para os municípios.

A Tabela 4, mais adiante, apresenta os municípios que divulgaram o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (DCL) no Relatório de Gestão Fiscal (RGF), com os seus respectivos percentuais aplicados para a Dívida Consolidada Líquida sobre a Receita Corrente Líquida (% da DCL sobre a RCL), no período de janeiro a dezembro nos anos de 2015 a 2020, e, o limite máximo estabelecido pela LRF, coligado com a Resolução do Senado nº 40/2001 e o limite de alerta, incorporado no inciso III, § 1º, do art. 59, da LRF.

Tabela 4 - O percentual aplicado da Dívida Consolidada Líquida sobre a Receita Corrente, no período de 2015 a 2020 e o limite máximo de endividamento e de alerta

Municípios	% Dívida Consolidada Líquida sobre a Receita Corrente Líquida						Limites	
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Limite máximo de endividamento (arts. 30 e 31, da LRF e arts. 3º e 4º da Resolução SF nº 40/2001)	Limite de alerta (art. 59, inciso III, § 1º, da LRF)
Aracati	9,83	8,33	0,00	18,60	-7,1	18,58	120% sobre a RCL	108% sobre a RCL
Beberibe	11,80	-	16,01	27,29	-33,04	12,35		
Fortim	-12,53	7,21	6,99	18,33	-31,08	-25,86		
Icapuí	39,08	49,99	58,34	54,03	62,36	56,30		
Itaiçaba	48,71	42,17	42,31	91,73	65,20	65,07		
Jaguaruana	25,17	-	-	57,85	43,55	52,03		

Fonte: Elaborada pela autora.

Na Tabela 4, apresentam-se as razões entre a DCL e RCL, em percentual, que representam o nível de endividamento dos municípios que compõem a Região do Litoral Leste, durante os anos de 2015 a 2020. Evidencia-se com esses dados que todos obedeceram ao limite imposto para o endividamento, uma vez que operaram com percentuais abaixo do limite máximo determinado pela LRF, que representa 120% sobre a RCL. Além disso, infere-se que nenhum município superou o limite de alerta de 108% da RCL, abordado no inciso III, § 1º, do art. 59, da LRF.

As maiores elevações registradas foram de 91,73% e 65,20%, nos anos de 2018 e 2019, respectivamente, referente ao município de Itaiçaba, no entanto, o município não

ultrapassou o valor máximo previsto na Resolução nº 40/2001, nem o estabelecido pela LRF, desta forma, manteve o cumprimento aos limites estabelecidos.

Percebe-se também que dos seis municípios listados na Tabela 4, três apresentam dívida líquida negativa, sendo eles: Aracati (-7,1%), em 2019; Beberibe (-33,04%), em 2019; e, Fortim (-12,53%), em 2015, (31,08%), em 2019 e (-25,08%), em 2020. Isso se deve a disponibilidade de caixa ser superior às obrigações financeiras.

Diante dos resultados apresentados na Tabela 4, nota-se que o endividamento público dos municípios estudados, no intervalo apreciado, demonstrou-se inferior ao limite imposto pela Lei, encontrando-se, assim, em adequação à LRF, não excedendo os limites fixados pela RSF nº 40/2001. Esse fato, demonstra que esses municípios possuem escassa dívida, tornando-se credores líquidos, e estão em uma situação confortável com relação às metas estabelecidas na referida Lei.

4.3 LRF E O EQUILÍBRIO FISCAL

A LRF busca estabelecer o equilíbrio entre receitas e despesas, bem como a estagnação da dívida pública, impondo-se um controle rigoroso quanto ao gasto público. Nesse sentido, as receitas e as despesas em questão correspondem às Receitas e Despesas Orçamentárias, tendo em vista que são, respectivamente, as principais fontes de recursos e os principais dispêndios do Município.

Na análise da Tabela 5, pode-se observar a relação das receitas arrecadadas e das despesas empenhadas pelos municípios da Região do Litoral Leste do Estado do Ceará, no final de cada exercício estudado. Percebe-se que houve a segregação dos recursos, de acordo com o resultado apurado, ao final dos exercícios de 2015 a 2020. Identificou-se que o total das receitas orçamentárias arrecadadas foi idêntico, inferior ou superior ao total das despesas orçamentárias empenhadas.

Tabela 5 - Situação fiscal e comparativo das receitas arrecadadas e das despesas empenhadas nos anos de 2015 a 2020.

Especificação	Situação fiscal	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Receita Arrecadada = Despesa Empenhada	Equilíbrio Fiscal	0	0	0	0	0	0
Receita Arrecadada > Despesa Empenhada	Superávit Orçamentário	3	3	3	3	5	0
Receita Arrecadada < Despesa Empenhada	Déficit Orçamentário	3	3	3	3	1	6

Fonte: Elaborada pela autora.

Diante dos resultados apresentados, é possível inferir que, nos exercícios de 2015, 2016, 2017 e 2018, a metade dos municípios cearenses analisados operou com um déficit de arrecadação, enquanto a outra, com superávit.

No ano de 2019, cinco dos seis municípios cearenses (Aracati, Beberibe, Fortim, Itaiçaba e Jaguaruana) retratados na amostra apresentaram um total de receitas arrecadadas superior à despesa empenhada, ficando assim com superávit orçamentário. Enquanto, apenas, o município de Icapuí apresentou um valor superior de despesa em relação à receita, configurando-se em déficit, o que revela um desequilíbrio nesse exercício.

Após o resultado observado, é válido mencionar a percepção de Gerigk, Clemente e Taffarel (2010, p. 5) de que “as melhorias da gestão pública, em seus aspectos financeiros, econômicos, sociais e de gestão dependem da correta e persistente gestão dos recursos financeiros”. Em outras palavras, o zelo pela coisa pública e, sobretudo, pelo equilíbrio das contas públicas deve ser um trabalho constante e ininterrupto.

Percebe-se, ainda na Tabela 5, que no exercício de 2020 todos os municípios da Região do Litoral Leste do Estado apresentaram o valor das receitas efetivamente arrecadadas inferior ao montante empenhado no referido exercício, indicando um quadro delicado nas finanças desses municípios, configurando um déficit orçamentário. Sabe-se que o período analisado demanda atenção e preocupação, visto que o mundo passou a enfrentar um período de escassez de recursos e uma crise econômica e sanitária a nível internacional, ocasionadas pela pandemia do novo coronavírus, o SARS-CoV-2, causador da doença COVID-19.

Trata-se, segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), de um evento extraordinário com potencial risco de saúde pública para outros países devido à disseminação internacional da COVID-19, em surtos, por vários países e regiões do mundo, no momento. Diante de uma situação emergencial, exige-se o protagonismo do Estado, seja na gestão de ações de enfrentamento à pandemia, seja na indução da reconstrução econômica e social. Com isso, os representantes dos Estados brasileiros têm sido obrigados a reconhecer a responsabilidade do poder público na organização do sistema de saúde, na ampliação da rede de assistência social, no socorro à economia, no estímulo ao mercado financeiro e na manutenção de empregos (RAMALHO, 2021).

Para tanto, o Congresso Nacional (CN) vem aprovando dispositivos que autorizam medidas essenciais para o enfrentamento da conjuntura excepcional que se apresenta. Adicionalmente, o Supremo Tribunal Federal (STF) afastou cautelarmente, em sede de Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADIN), algumas exigências da LRF no que concerne a despesas emergenciais de combate ao vírus e de proteção à população vulnerável. Tais medidas garantem segurança jurídica ao Poder Executivo que, em todos os níveis, consegue melhores condições materiais para tomar atitudes rápidas (RAMALHO, 2021; AFONSO; RIBEIRO, 2020).

Apesar a emergência das circunstâncias, que a própria legislação reconhece como situação extraordinária, sobretudo o art. 65 da LRF, não há dispensa da imprescindível necessidade de transparência, fiscalização e controle das despesas que são realizadas neste período (AFONSO; RIBEIRO, 2020). Por conseguinte, é premente exigir mais do que nunca a atuação pedagógica e preventiva dos Tribunais de Contas, para que se preserve a autonomia dos gestores sem ignorar eventuais irregularidades nos gastos, seja por má-fé, seja por imprudência.

Dessa forma, mesmo diante da urgência e do ineditismo que o momento impõe, deve-se buscar o equilíbrio das contas públicas, visto que, como Moraes (2007) enfatiza, a ausência do equilíbrio fiscal ao longo do tempo repercutirá no nível de emprego, na estabilidade dos preços, no equilíbrio da balança de pagamentos, nos investimentos, para infraestrutura e no financiamento do setor público.

Com base nos dados analisados, verificou-se que em todos os anos analisados não houve equilíbrio na relação das receitas arrecadadas e despesas empenhadas. Notou-se, também, que o número de municípios que apresentaram déficits no encerramento dos seus

exercícios financeiros foi relativamente alto, sendo assim os municípios analisados não estavam em uma posição confortável e coerente com os ditames da Lei Complementar nº 101/2000 no período analisado. Portanto, pode-se considerar que o processo de conscientização dado pela LRF deve ser ampliado, visto que a Lei busca otimizar a aplicação dos recursos públicos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo analisar a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal nas finanças públicas dos municípios da Região do Litoral Leste cearense sob a ótica dos gastos públicos, com enfoque nos limites estabelecidos pela Lei quanto às despesas com pessoal e à dívida pública, nos exercícios de 2015 a 2020, a fim de evidenciar o comportamento e a gestão das contas públicas dos Municípios.

Para consecução dos propósitos da pesquisa, primeiramente, verificou-se que, nos exercícios de 2015, 2018, 2019 e 2020, todos os seis municípios da amostra apresentaram as informações quanto à despesa com pessoal e à dívida pública, divulgados no RGF disponível no *site* da STN. Cumprindo, dessa forma, com o princípio da publicidade de tais dados e obedecendo o artigo 48 da LRF, que pleiteia assegurar a ampla divulgação, através de meios eletrônicos e de versões simplificadas desses documentos.

No que tange à dimensão da transparência, constatou-se que os municípios nesse período atenderam com efetividade ao princípio da transparência, um dos pilares de embasamento da Lei, que garante acesso às informações no que se refere à aplicação de recursos. O que não aconteceu nos resultados dos exercícios de 2016 e 2017 que revelaram, respectivamente, que 40% e 20% dos municípios estudados não divulgaram informações quanto à aplicação do gasto com pessoal e ao endividamento público, mantendo-se fora dos limites impostos pela legislação.

Seguindo com a análise realizada, procurou-se identificar os municípios que atenderam às exigências impostas pela LRF, no que concerne ao limite legal, prudencial e alerta da despesa com pessoal. Os registros da pesquisa mostram que, em 2015, 2016 e 2019, apenas um município, em cada ano citado, ultrapassou o limite legal de 54% sobre a RCL, não atendendo o que fundamenta o inciso III, do art. 20, da LRF. Os municípios enfatizados são os seguintes: Jaguaruana (2015), Icapuí (2016) e Beberibe (2019). No ano de 2017 e de 2020, os

municípios que ultrapassaram esse limite foram: Beberibe e Icapuí. No exercício de 2018, dois municípios não atenderam ao limite legal estabelecido na LRF são eles: Beberibe e Itaiçaba.

Já quanto ao limite prudencial de 51,3%, previsto no parágrafo único, artigo 22, da LRF, observou-se que os exercícios que tiveram mais municípios excedendo esse limite foram os de 2017, 2018 e 2020, denotando uma situação fiscal delicada. Em 2017, tiveram quatro municípios (Beberibe, Fortim, Icapuí e Itaiçaba); em 2018 e 2020, foram cinco (Beberibe, Fortim, Icapuí, Itaiçaba e Jaguaruana).

Quanto ao limite de alerta, que corresponde ao limite de acompanhamento do Tribunal de Contas junto aos municípios, verificou-se, no período analisado, que Aracati foi o município que atendeu esse limite por vários exercícios, conforme dispõe o inciso. Entretanto, nos anos supramencionados, o município de Beberibe, ultrapassou o limite de alerta, motivo pelo qual deverão ser advertidos pelo Tribunal de Contas, tendo em vista que a despesa com pessoal excedeu 90% do previsto.

Diante do exposto, evidencia-se que os municípios que excederam ao limite legal, prudencial e alerta da despesa com pessoal desrespeitaram um dos pilares de apoio da LRF, o do planejamento, visto que tal pilar serve de roteiro daquilo que foi projetado, programado e traçado pelos gestores públicos, possibilitando um prévio conhecimento das despesas. Logo, observa-se que os municípios não fizeram um planejamento eficiente e adequado dos gastos públicos.

Após uma segunda análise, esclarece-se, quanto ao limite de endividamento, que dos seis municípios estudados que apresentaram as informações no período de análise, todos satisfizeram o limite estabelecido para o endividamento, posto que apresentaram percentuais inferiores ao limite máximo de 120% sobre a RCL. Outrossim, nenhum município ultrapassou o limite de alerta, de 108% da RCL, definido pelo inciso III, § 1º, do art. 59, da LRF, combinado com os artigos 3º e 4º, da Resolução do Senado nº 40/2001.

Constata-se, então, no estudo, a relevância que a LRF representa como ferramenta importante na identificação e no controle do endividamento dos municípios. Além de reforçar que o cumprimento legal dos limites fixados possibilita um desenvolvimento sustentável e harmônico das contas públicas.

Quanto ao equilíbrio fiscal, verificou-se que todos os municípios apresentaram os valores relativos à sua identificação em seus balanços orçamentários, durante o período analisado. Com isso, foi possível ter uma visão da situação econômica dos municípios da

Região do Litoral Leste e de como os seus recursos estão sendo administrados pelo gestor municipal no que se refere ao equilíbrio entre as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas. Permitiu-se, portanto, constatar que em todos os anos analisados não houve equilíbrio na relação receitas arrecadadas e despesas empenhadas.

Viu-se ainda que, no exercício de 2020, todos os municípios estudados apresentaram desequilíbrio em relação as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas. Infere-se que esse resultado pode ser reflexo do período em que se deu o início da pandemia da Covid-19 no Brasil, fato que pode justificar tal contexto, uma vez que as ações de enfrentamento da emergência provocaram um aumento na dívida pública. Com a necessidade de garantir renda mínima e investimentos em saúde, além das metas previstas pela responsabilidade fiscal, demanda-se do Estado o papel de minimizar os impactos da pandemia na sociedade de forma coerente e adequada ao momento de crise sanitária em constante observância às balizas legais.

Em contrapartida, em 2019, cinco municípios cearenses da amostra - Aracati, Beberibe, Fortim, Itaiçaba e Jaguaruana - expuseram um total de receitas arrecadadas superior a despesa empenhada, o que indica que os municípios dispunham de uma situação fiscal mais confortável nesses exercícios. Ademais, constatou-se um número de municípios que apresentaram déficits no encerramento dos exercícios financeiros, de modo significativo, mesmo após as prerrogativas de limites determinadas pela LRF.

Do exposto, conclui-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal vem contribuindo positivamente para proporcionar um controle satisfatório das dívidas e despesas com pessoal dos municípios da Região do Litoral Leste do Estado do Ceará, no que tange ao atendimento dos limites exigidos legalmente. Quanto ao equilíbrio fiscal, depreende-se o número elevado de municípios que apresentaram déficits no encerramento dos seus exercícios financeiros, mesmo após a implantação da LRF. À excepcionalidade da pandemia da COVID-19, notou-se uma possível influência das medidas de combate à crise sanitária e econômica como fator de agravo no equilíbrio das contas do exercício de 2020, uma vez que se tem aumento de gastos públicos e diminuição na arrecadação de receita.

Por fim, atesta-se que o estudo elenca relevante contribuição à análise dos resultados fiscais e sociais, no âmbito municipal, com o objetivo de auxiliar estes entes federativos no processo decisório, em razão da escassez de recursos financeiros para as exponenciais demandas municipais. Sugere-se que esta pesquisa possa ser replicada em estudos futuros utilizando-se novas amostras, ampliando o banco de dados do estudo para todos os

municípios da Região Nordeste, aumentando o período analisado para no mínimo dez anos ou usar outras técnicas e especificações de modelo para se influenciar e se confirmar a sustentabilidade dos resultados ora encontrados.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J.R.R.; RIBEIRO, L. Revisão dos gastos públicos no Brasil. **Revista Conjuntura Econômica**. Set. 2020. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/sites/observatoriopolitica-fiscal.ibre.fgv.br/files/u52/ze_leonardo_conjuntura_economica_2020_09_baixa.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2021.

AKIM, É. K.; MERGULHÃO, R. C. Panorama da produção intelectual sobre a medição de desempenho na gestão pública. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 49, n. 2, p. 337-366, 2015.

AMORIM, R. L. C. **Equilíbrio fiscal, taxa de juros e crescimento**: comentários a partir de modelos simples usando contas nacionais. In: CORECON, 21., 2019, Blumenau. Anais [...]. Blumenau: Furb, Santa Catarina, 2019. ARAÚJO, E. N. Curso de Direito Administrativo. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

ANDRADE, N. A. **Contabilidade pública na gestão municipal**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

AZEVEDO, R. R. Uma análise dos índices da lei de responsabilidade fiscal nos municípios paulistas após a implantação do projeto AUDESP. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, UNEB, Salvador, v. 3, n. 2, p. 3, mai./ago.2013.

BEZERRA, R. O.; BORGES, L. J.; VALMORBIDA, S. M. I. Análise das prestações de contas na internet da universidade do estado de Santa Catarina. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 5, n. 1, p. 66-82, jan./abr. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 18 jul. 2021.

_____. **Decreto-lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del0200.htm>>. Acesso em: 18 jul. 2021.

_____. **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. Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 18 jul. 2021.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Gestão Fiscal Responsável: Cartilha sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal**. maio, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-assuntos-economicos/orcamento-federal/lei-de-responsabilidade-fiscal/cartilha/080807_pub_lrf_cartilha_port.pdf>. Acesso em 15 jul. 2021.

CAJAZEIRA, A. P. G. B.; JORGE, M. A. Responsabilidade Fiscal e Desenvolvimento Municipal: uma análise dos municípios sergipanos no período 2007/2010. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 26, n. 1, p. 124-129, jan./mar. 2015.

CARDOSO, A. L.; GOMIDE, T. R.; GOMIDE, C. S. A; MARTINS, S. O impacto da lei de responsabilidade fiscal sobre a gestão municipal: um estudo de caso do município de São Miguel do Anta – MG. **Revista de Estudos Contábeis**, Londrina, vol. 4, n. 6, pg. 59-77, jan./jun. 2013.

CARNEIRO, A. F.; GAMBARINI, L. C. Transparência Fiscal nos Municípios do Cone Sul de Rondônia. **Revista de Administração e Contabilidade da FAT**, Feira de Santana, v. 4, n. 2, p. 69-86, maio. /ago. 2012.

CASTRO, F. R. X. de M (coord.). Apontamentos sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal. **ATRICON**, Belo Horizonte, p. 29-30, 2000.

CAVALCANTI, E. M. L. S.; SANTANA, R. O. A importância das finanças públicas equilibradas para o desenvolvimento econômico de um país. **Gestão Universitária**, Salvador, 3 nov. 2014. Disponível em: <<http://www.gestaouniversitaria.com.br/artigos/a-importancia-das-financas-publicas-equilibradas-para-o-desenvolvimento-economico-de-um-pais>>. Acesso em: 20 jul. 2021.

CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG. **Caderno Regional Litoral Leste: planejamento participativo e regionalizado**. 2019. Disponível em: <<https://ceartransparente.ce.gov.br/attachments/0ca753dd46bf05bfaed8bb89e3951f4639bbb-aa4/store/6001195a5204872ee3e8054c6a97e20b42ca55570d1d181a49341bcac083/Caderno+Regional+-+Litoral+Leste.pdf>>. Acesso em 15 jul. 2021.

_____. **Lei Complementar Estadual n.º 154/2015**, de 20 de outubro de 2015. Define as regiões do Estado do Ceará e suas composições de municípios para fins de planejamento. Disponível em: <<https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/ementario/lc154.htm>>. Acesso em: 17 jul. 2021.

CHING, H. Y.; SILVEIRA, H. F. R.; FREIRE, F. de S. Gestão de custos na administração pública: estudo de casos do governo da Bahia e do Banco Central do Brasil. **Revista de Economia e Administração**, v.10, n.2, p. 262-284, abr./jun. 2011.

COSTA, R. P. S. B. **A aplicabilidade do planejamento orçamentário público**. 2018. 41 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública) - Instituto de Educação a Distância, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, São Francisco do Conde, 2018.

CRUZ, F. A Influência da Limitação das Despesas com Pessoal na Gestão Pública e um Perfil Comportamental dos Municípios Catarinenses. **Revista Pensar Contábil**, Rio de Janeiro. v.13, ago/out. 2001.

DIAS, L. M.; CAMPOS, M. Lei de Responsabilidade Fiscal: aplicação e importância. *In*: Conferência Internacional de Estratégia em Gestão, Educação e Sistemas de Informação (CIEGESI). 2012, Goiânia. **Anais...** Goiânia, [s.n.], jun. 2012. p. 22-23.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 15.ed. São Paulo: Jurídico Atlas, 2003.

EMMERICK, A. C. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Seu impacto no controle da despesa com pessoal no Município de Aracaju (Período 2000-2017)**. 2019. 84 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, SE, 2019.

GERIGK, W.; CLEMENTE, A. Influência da LRF sobre a gestão financeira: espaço de manobra dos municípios paranaenses extremamente pequenos. **RAC - Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 15, n. 3, p. 513-537, mai./jun. 2011.

GERIGK, W.; CLEMENTE, A.; TAFFAREL, M. O impacto da lei de responsabilidade fiscal sobre a gestão financeira dos pequenos municípios: o caso do Paraná. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)**, [s. l.], v. 4, n. 3, p. 44-69, 2010.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 15.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A.C. D. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. 5 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

GOMES, R. M. **Investimentos e gastos com pessoal: a lei de responsabilidade fiscal (LRF) e a efetividade dos serviços de saúde dos municípios brasileiros**. 2012. 103 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, jun. 2012.

GOULART, O. S. **Lei De Responsabilidade Fiscal: Um Enfoque Sobre o Controle de Despesas com Pessoal nos Poderes Executivo e Legislativo em Municípios da Região Central do RS**. **Revista Eletrônica de Contabilidade**, Santa Maria, RS, v. 6, n. 1, p. 81-91, jan./jun. 2012.

GUARDADO, F. M. R. **Análise da Política Fiscal nos anos de 1998 e 1999**. Pontifícia Universidade Católica. Departamento de Economia. 2001. Disponível em: <http://www.econ.pucrio.br/uploads/adm/trabalhos/files/Fernanda_Magalhaes_Rumenos_Guardado.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2021.

GÜNTHER, H. Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão?. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, Brasília, v.22, n.2, p.201-210. 2006.

IPECE. **Informe N° 149: Panorama Socioeconômico das Regiões de Planejamento do Estado do Ceará - 2018.** Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). Fortaleza, Ceará, 2019. Disponível em <<https://www.ipece.ce.gov.br/>>. Acesso em: 17 de jul. 2021.

_____. **Informe N° 2: Pesquisa Regional por Amostra de Domicílios do Estado do Ceará (PRAD-CE).** Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). Fortaleza, Ceará, 2021.

KHAIR, A. **Lei de Responsabilidade Fiscal: guia de orientação para as prefeituras.** Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2001. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/orcamento/lei-de-responsabilidade-fiscal/>

[guia-de-orientacao-para-as-prefeituras/080807_pub_lrf_guiorientacao.pdf](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/orcamento/lei-de-responsabilidade-fiscal/guia-de-orientacao-para-as-prefeituras/080807_pub_lrf_guiorientacao.pdf)>. Acesso em 17 jul. 2021.

LUCENA JÚNIOR, B. M. **Uma análise dos investimentos públicos, dívida consolidada líquida e receita corrente líquida dos estados brasileiros no ciclo político de 2002–2010.** Curso de Pós-Graduação em Economia. Universidade Federal do Ceará. Mestrado Profissional. Dissertação, 2013.

LOPES, J.E.G. **O fazer do trabalho científico em ciências sociais aplicadas.** 1 ed. Recife: Editora Universitária, 2006.

OLIVEIRA, W. **Curso de Responsabilidade Fiscal: direito, orçamento e finanças públicas.** 2ª Ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

PALUDO, A. **Administração pública.** 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

MACÊDO, F. F. R. R.; LAVARDA, C. E. F. Características da produção científica nacional e internacional sobre orçamento público, orçamento participativo e controladoria pública na primeira década do século XXI. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 5, n. 1, p. 70-90, 2013.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica.** 7.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas.** São Paulo: Atlas, 2007.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MAURO, E.; PINTO, J. R. L.; REIS, H. C.; BARATTA, T. C.; NEVES, G. H. **Operacionalizando o planejamento.** Rio de Janeiro: IBAM/BNDES, 2001.

MEDEIROS, C. N; GOMES, D. C. M; FALCÃO, F. C. B; PONTES, L. M. V; MENESES JÚNIOR, R. A. **As Regiões de Planejamento do Estado do Ceará.** Texto para Discussão n° 111. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE, 58 p. 2015. Disponível na internet: <http://www.ipece.ce.gov.br/textos_discussao/TD_111.pdf> Acesso em: 17 jul. 2021.

- MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- MILANI, C. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais. **Revista de Administração Pública**, n. 42, p. 553, maio/jun. 2006.
- MOTTA, P. R. M. O estado da arte da gestão pública. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 53, n. 1, p. 82-90, 2013.
- MORAIS, A. C. de. **Sustentabilidade fiscal de projetos de investimento em infra-estrutura de transportes**: elementos para a construção de um modelo conceitual de aferição. 2007. 112 f. Dissertação (Mestrado em Transportes Urbanos) – Programa de Pós-graduação em Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.
- MORAIS, L.F.; GUILHERME, H. P.; MELO, J. F. M.; SANTOS, V. S. Relação entre a despesa com pessoal e investimentos em saúde e educação à luz da LRF no estado da Paraíba no período de 2006 A 2018. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 6, n. 1,p. 2283-2303 jan. 2020.
- MOURA, C. M. **Orçamento impositivo e a constituição**. Brasília: IDP/ EDB, 2016. 76f. Monografia (Especialização). Instituto Brasiliense de Direito Público.
- NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. **Lei complementar no. 101/2000**: entendendo a lei de responsabilidade fiscal. Secretaria do Tesouro Nacional, 2. ed. 2002.
- NÓBREGA, M. **Lei de Responsabilidade Fiscal e leis orçamentárias**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.
- RAMALHO, D. Artigo: O controle dos gastos públicos em tempos de pandemia. **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**, 2021. Disponível em:< <https://www.tce.sp.gov.br/6524-artigo-controle-gastos-publicos-tempos-pandemia>>. Acesso em: 14 ago. 2021.
- RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social Métodos e Técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- SÁ-SILVA, J.; ALMEIDA, C. & GUINDANI, J. **Pesquisa documental**: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, São Leopoldo, ano. I, n.I, jul, 2009.
- SACRAMENTO, A. R. S. Contribuições da lei de responsabilidade fiscal para o avanço da accountability no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 10, n. 47, p. 20-47, 2005.
- SALES, T. Acesso à informação, controle social das finanças públicas e democracia: análise dos portais da transparência antes e após o advento da Lei n.12527/11. **Direito Público**, v. 1, n. 48, p. 28–48, nov./dez. 2012.
- SANTIN, J. R.; PEREIRA, A. da S.; CAMARGO, E. J. B. Administração Pública Municipal e Lei De Responsabilidade Fiscal: Gastos e Receitas Públicas. **Revista de Direito Brasileira**. São Paulo, SP, v. 17, n. 7, p. 108 - 124, mai./ago. 2017.
- SANTOS, L. A.; CAMACHO, E. U. Orçamento Público Municipal: Uma análise no Município de Cosmópolis/SP com enfoque no equilíbrio das Receitas X Despesas no período de 2007 A

2012. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**. João Pessoa, v. 2, n. 2, p. 82-94, mai./ago. 2014.

SENA, L.; ROGERS, P. Análise agregada dos municípios mineiros de grande porte quanto à adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 1, n. 8, p. 99-119, jul./dez. 2007.

SILVA, C. R. M. da; CRISÓSTOMO, V. L. Gestão fiscal, eficiência da gestão pública e desenvolvimento socioeconômico dos municípios cearenses. **RAP: Revista Brasileira de Administração Pública**, [s. l.], v. 53, n. 4, 2019.

SILVA, A. B. **A Contabilidade Pública e o Impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal na Administração Pública**. Graduação (em Ciências Contábeis) Faculdade Araguaia. 2012.

SILVA, A. R. **Gestão Pública em Saúde: os limites da LRF e os crimes de responsabilidade fiscal**. Guia de Gestão Pública em Saúde, Unidade XII. Universidade Federal do Maranhão. UNA-SUS/UFMA, São Luís, 2016.

SILVA, J. Q. **Aplicabilidade da Lei de Responsabilidade Fiscal nos municípios do Ceará: Uma Análise dos Gastos com Pessoal e a Dívida Pública**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação de Ciências Contábeis). Fortaleza: UFC, 2016.

SILVA, J. Q. **Políticas Públicas de Inclusão e Acessibilidade: O Caso do Departamento de Estudos Interdisciplinares na Universidade Federal do Ceará**. Fortaleza: UFC, 2019. 27 transparências.

SILVA, L. C. **Prioridades nos orçamentos da União: Análise da efetividade do Sistema de Planejamento**. Monografia (especialização) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, e Instituto Serzedello Corrêa (ISC), do Tribunal de Contas da União, Curso de Especialização em Orçamento Público. 2007.

SOUZA, P. C. de. **O equilíbrio das contas públicas e o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal nos municípios mineiros**. 2008. 158f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdades Integradas de Pedro Leopoldo, Pedro Leopoldo, 2008.

STEINHAGEN, I. C.; SILVA, B. G. F. A. **Importância do Equilíbrio das Contas Públicas no Contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal: O Papel do Administrador**. *E-Book “Administração Pública na Prática”*. 2018. Disponível em: <https://www.crasc.org.br/crasc/conteudo/E_book_2018.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ. **Receitas e Despesas**. Disponível em: <https://municipios.tce.ce.gov.br/?page_id=848>. Acesso em: 22 jul. 2021.

XEREZ, S. R. D. A evolução do orçamento público e seus instrumentos de planejamento. **Revista Científica Semana Acadêmica**, v. 1, n. 43, p. 1 - 19, 2013.