

## DESEMPENHO FISCAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS APÓS A IMPLANTAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

### **Autores**

**ORION AUGUSTO PLATT NETO**

Universidade Federal de Santa Catarina

**MILTON DONIZETE BARCELOS JÚNIOR**

Fac. Int. Assoc. de Ensino de Santa Catarina

### **Resumo:**

Este artigo apresenta uma abordagem teórica e prática sobre a gestão fiscal do Poder Legislativo municipal, associada às normas constitucionais e legais aplicadas às finanças públicas no Brasil. O objetivo do artigo é apresentar o desempenho da Câmara Municipal de Florianópolis no atendimento dos limites fiscais definidos na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal. Neste sentido, foram identificados os limites constitucionais e legais incidentes sobre as finanças do Poder Legislativo municipal no Brasil; verificou-se se houve cumprimento ou descumprimento dos referidos limites pela Câmara Municipal de Florianópolis; e foi demonstrada e analisada a evolução do desempenho da Câmara no atendimento dos limites fiscais entre os anos de 2000 e 2004. A aplicação foi realizada com o uso de dados provenientes do setor de Contabilidade, bem como de relatórios do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Quanto a sua natureza, trata-se de uma pesquisa aplicada. Quanto à forma de abordagem do problema, é uma pesquisa qualitativa e quantitativa. Quanto aos objetivos, é uma pesquisa exploratória. Depois de aplicado o exposto, teve-se como resultado uma série de indicadores que apontam o desempenho fiscal da Câmara Municipal de Florianópolis em relação ao cumprindo ou descumprindo de normas das finanças públicas. A pesquisa permitiu identificar que a entidade estudada deixou de cumprir algumas exigências constitucionais e legais, predominantemente nos dois primeiros anos de vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal.

**Palavras chave:** gestão fiscal, contabilidade governamental, câmaras de vereadores.

### **1 Introdução**

Passados mais de cinco anos da publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), dispõe-se de um horizonte de tempo razoável para realizar retrospectivas relacionadas ao desempenho na gestão fiscal dos Poderes e órgãos públicos brasileiros.

A gestão fiscal pode ser entendida como o processo de condução dos entes públicos no sentido de propiciar o atendimento das normas legais que tratam da utilização dos recursos públicos. Deste modo, os diversos limites e condições orçamentários, financeiros e patrimoniais relativos à responsabilidade no uso do dinheiro público são alvo de atenção pela gestão fiscal.

Neste sentido, autoridades públicas de todos os Poderes vêm enfrentando o desafio gerencial e político de cumprir as exigências da LRF, que são aplicadas às três esferas de governo, a todos os Poderes, aos órgãos e entidades da administração pública.

O empenho para o cumprimento desta lei não é diferente com as Câmaras Municipais, que constituem órgãos colegiados e independentes na maneira pela qual decidem as questões de suas competências, devendo respeitar os princípios e os preceitos constitucionais.

O objetivo deste artigo é apresentar o desempenho da Câmara Municipal de Florianópolis no atendimento dos limites fiscais definidos na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para isto, foram identificados os limites constitucionais e legais incidentes sobre as finanças do Poder Legislativo municipal no Brasil; foi verificado se houve cumprimento ou descumprimento dos referidos limites pela Câmara Municipal de Florianópolis; e foi demonstrada e analisada a evolução do desempenho da Câmara no atendimento dos limites fiscais entre 2000 e 2004.

Quanto a sua estratégia ou natureza, esta é classificada como uma pesquisa aplicada. Do ponto de vista da forma de abordagem do problema (método), a pesquisa é qualitativa e quantitativa. Do ponto de vista de seus objetivos, a pesquisa é classificada como exploratória. Quanto aos instrumentos e procedimentos técnicos, utilizou-se a pesquisa documental, na forma de revisão bibliográfica, e a observação.

Foram extraídos dados e informações de consultas a livros e outras referências especializados, de relatórios do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), e dos demonstrativos contábeis da Câmara Municipal de Florianópolis.

No contexto do controle gerencial, o presente estudo apresenta sua relevância por identificar e organizar os limites fiscais incidentes sobre as câmaras municipais brasileiras, o que permite um acompanhamento associado a medidas corretivas, capazes de evitar descumprimentos constitucionais e legais sobre o uso dos recursos públicos. Deste modo, o trabalho apresenta uma ferramenta arranjada para diagnósticos da situação fiscal do Poder Legislativo municipal, com medição e indicação da performance.

No contexto do controle social, esta pesquisa apresenta sua contribuição na forma de divulgação do desempenho fiscal do Poder Legislativo municipal à população, tendo em vista a carência de sistemas de informação orientados ao favorecimento do controle social, que propiciem uma transparência adequada às contas públicas.

## **2 Legislação aplicada às finanças públicas e a gestão fiscal responsável**

As principais normas aplicadas às finanças públicas no Brasil são a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, além do Título VI da Constituição Federal de 1988.

A Lei nº 4.320/64 é a principal lei disciplinadora do direito financeiro no setor público estatal brasileiro. Segundo Angélico (1994, p. 21), esta lei é a “carta magna da legislação financeira do país”. Conforme seu art. 1º, referida lei “estatui normas gerais do direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”.

A Lei Complementar nº 101/00, conhecida como Lei de Responsabilidade (LRF), estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Foi criada para regulamentar o art. 163 (Capítulo II - Das Finanças Públicas / Título VI - Da Tributação e do Orçamento) da Constituição Federal de 1988.

A LRF pode ser entendida como “um código de conduta para os administradores públicos” que passaram a “obedecer a normas e limites para administrar as finanças, prestando contas sobre quanto e como gastam os recursos da sociedade” (MPOG, 2002, p.13). Devem cumprir a LRF todos os que exercem cargos, empregos ou funções públicas, independentemente do nível hierárquico.

A LRF incide sobre todos os entes da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), em todos os Poderes, no conceito mais abrangente da administração pública, conforme estabelecido nos parágrafos 2º e 3º do art. 1º. Deste modo, aplica-se à administração direta e indireta, abrangendo fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, ali definidas como as que recebem recursos fiscais para custeio ou investimento.

Segundo Platt Neto (2002), a “gestão fiscal” constitui o processo de condução dos entes públicos no sentido de propiciar o atendimento das normas legais que tratam da utilização dos recursos públicos.

Deste modo, os diversos limites e condições orçamentários, financeiros e patrimoniais relativos à responsabilidade no uso do dinheiro público são alvo de atenção pela gestão fiscal. Portanto, todos os elementos identificados têm origem legal ou constitucional e devem ser verificados pelos tribunais de contas competentes.

O significado de “responsabilidade na gestão fiscal” é apresentado no § 1º do art. 1º da LRF:

§ 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.

Referido artigo também esclarece os dois princípios básicos da gestão fiscal, planejamento e transparência, e que o objetivo da LRF é assegurar o “equilíbrio das contas públicas”.

Neves (2000, p.1), explica que a finalidade da LRF é "disciplinar a gestão dos recursos públicos atribuindo mais responsabilidade aos seus gestores", e que a palavra “fiscal” é um "termo que congrega todas as ações que se relacionam com a arrecadação e a aplicação dos recursos públicos".

Segundo Cruz *et al* (2001, p.14), a novidade da LRF "reside no fato de responsabilizar especificamente à parte da gestão financeira a partir de um acompanhamento sistemático do desempenho mensal, trimestral, anual e plurianual". Neste sentido, o autor aponta que o referencial de avaliação do desempenho é feito através de "controles localizados nos gastos com pessoal, nos limites de endividamento, organização do sistema próprio de previdência, transferências de recursos constitucionais e voluntários e déficit primário".

Segundo Rodrigues (2001), a posição na fiscalização do Legislativo perante o Executivo não se alterou após a vigência da LRF. O aliado e auxiliar do Poder Legislativo, em sua função fiscalizadora, é o Tribunal de Contas, conforme definido no art. 59 da LRF:

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

- I – atingimento das metas estabelecidas na Lei de diretrizes orçamentárias;
- II – limites e condições para realização de operações de créditos e inscrição em Restos a Pagar;
- III – medidas adotadas para o retorno de despesas total com o pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;
- IV – providências tomadas, conforme o disposto no art. 31 para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
- V – destinação de recursos obtidos com alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

VI – cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

### **3 Limites legais e constitucionais, de cunho fiscal, incidentes sobre as câmaras de vereadores**

Segue uma apresentação dos limites legais e constitucionais, de cunho fiscal, incidentes sobre as câmaras de vereadores no Brasil, que foram identificados. Os limites foram sintetizados em função do espaço exíguo disponível.

#### **3.1 Publicidade do Relatório de Gestão Fiscal**

O Relatório de Gestão Fiscal (RGF) está estabelecido na Seção IV do Capítulo IX da LRF, que trata da “transparência, controle e fiscalização”. Sua periodicidade de publicação é quadrimestral, sendo facultado aos Municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes optar por publicá-lo semestralmente (art. 63, II).

O prazo para publicação do RGF está estabelecido no art. 55, § 2º, da LRF: “será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico”.

Conforme o disposto no art. 55, § 3º, da LRF, a inobservância do prazo de publicação sujeita o Município às sanções previstas no § 2º do art. 51:

§ 2º O descumprimento dos prazos previstos neste artigo impedirá, até que a situação seja regularizada, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.

A contagem deste prazo ocorre na forma estabelecida pelo art. 184 do Código de Processo Civil (Lei nº 5.869/73), excluindo-se o dia do começo e incluindo-se o dia vencimento.

#### **3.2 Despesas com pessoal**

Para os fins previstos na LRF, constitui despesa total com pessoal o estabelecido no seu art. 18, transcrito a seguir:

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.

Para fins de verificação do limite das despesas com pessoal, incluem-se também as despesas relativas aos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos (art. 18, § 1º).

O somatório das despesas com pessoal, em cada período de apuração, não poderá exceder 60% da receita corrente líquida para os municípios, dos quais 54% para o Poder Executivo e 6% para o Poder Legislativo, conforme o art. 20, III, da LRF.

A receita corrente líquida (RCL) é definida no art. 2º da LRF, como resultante da soma das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de

serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, sendo, no caso dos Municípios, deduzidas a contribuição dos servidores públicos para o custeio de seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira entre os diversos regimes de previdência social. Serão computados no cálculo da RCL os valores recebidos em decorrência da Lei Kandir e do resultado do FUNDEF (ganho ou perda se contabilizado pelo bruto; repasse se contabilizado pelo líquido). A sua apuração se dará, somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze meses anteriores, excluídas as duplicidades.

Quando a despesa total com pessoal ultrapassar 95% do limite estabelecido (limite legal), atinge-se o Limite Prudencial. Este limite é de 5,70% para o Poder Legislativo. Nos artigos 22 e 23 da LRF constam restrições, penalizações e condições de reenquadramento aos poderes e órgãos que ultrapassarem limites para despesas com pessoal.

### **3.3 Inscrição de restos a pagar sem respaldo financeiro**

Os restos a pagar inscritos e não vinculados correspondem àqueles decorrentes de despesas empenhadas promovidas por meio de recursos ordinários (sem vinculação de sua destinação). Os restos a pagar inscritos vinculados correspondem àqueles decorrentes de despesas empenhadas promovidas por meio de recursos vinculados, ou seja, com destinação específica, tais como convênios, auxílios e congêneres.

A inscrição em restos a pagar das despesas empenhadas e não pagas decorre do disposto no art. 36 da Lei 4.320/64:

Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas.

Parágrafo único. Os empenhos que correm à conta de créditos com vigência plurianual, que não tenham sido liquidados, só serão computados como Restos a Pagar no último ano de vigência do crédito.

O art. 42 da LRF vedou aos titulares dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais contrair obrigação de despesa nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Para a determinação da disponibilidade de caixa, serão considerados os encargos e despesas comprometidas para pagamento até o final do exercício.

Objetivando a imposição de sanções aos administradores que, nos dois últimos quadrimestres de seu mandato, contraírem despesa de forma irresponsável, acresceu a Lei Federal nº 10.028/00 ao Código Penal Brasileiro o art. 359-C:

Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro, ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:

Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

### **3.4 Destinação de recursos obtidos com alienação de bens**

Os recursos provenientes de alienação de ativos que integram o patrimônio público devem ser aplicados em despesas de capital ou depositados em conta bancária vinculada até a

sua aplicação, exceto se destinados por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos, conforme disposto no art. 44 da LRF:

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

Este disposto visa, em consonância com a Constituição Federal, a preservação do patrimônio público, evitando principalmente que os bens imóveis sejam alienados para o financiamento de despesas correntes, como pessoal e juros da dívida.

### **3.6 Limite com remuneração de Vereador até 75% da remuneração de Deputado Estadual**

A remuneração máxima dos Vereadores é estabelecida pelo art. 29, VI da Constituição Federal de 1988, introduzido pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000:

Art. 29 - O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos.

[...]

VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos: [...]

Referida remuneração deverá situar-se entre o patamar de 20% e 75% daquela estabelecida para os Deputados Estaduais. O percentual máximo do subsídio dos vereadores é estabelecido conforme o número de habitantes de cada município, conforme exposto no quadro a seguir.

<b>Número de habitantes do Município</b>	<b>Percentual máximo do subsídio dos vereadores</b>
Até 10.000	20% do subsídio dos Deputados Estaduais
10.001 a 50.000	30% do subsídio dos Deputados Estaduais
50.001 a 100.000	40% do subsídio dos Deputados Estaduais
100.001 a 300.000	50% do subsídio dos Deputados Estaduais
300.001 a 500.000	60% do subsídio dos Deputados Estaduais
Acima de 500.000	75% do subsídio dos Deputados Estaduais

Quadro 1: Percentual máximo do subsídio dos vereadores estabelecido conforme o número de habitantes do município

Fonte: Art.29, VI, da CF/88.

### **3.7 Limite com remuneração anual dos vereadores até 5% da receita do Município**

O art. 29, VII, da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992, dispõe que a despesa total com remuneração dos vereadores não poderá superar o percentual de 5% da receita total do Município no exercício.

### **3.8 Limite de despesas com serviços de terceiros**

Embora exista uma polêmica para se definir “despesas com serviços de terceiros” e diferenciá-las de “outras despesas com pessoal”, podem ser citados os seguintes exemplos

(STN, 2002): contratação de consultorias, locação de mão de obra para limpeza e vigilância, e arrendamento mercantil.

O limite das despesas com serviços terceirizados está estabelecido no art. 72 da LRF, transcrito a seguir:

Art. 72. A despesa com o serviço de terceiros dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 não poderá exceder, em percentual a receita corrente líquida, a do exercício anterior à entrada em vigor desta Lei Complementar, até o término do terceiro exercício seguinte.

Conforme o determinado no art. 72 da LRF, os Poderes Executivo e Legislativo, individualmente, não poderão gastar com serviços de terceiros, em percentual da RCL, mais do que gastaram no exercício de 1999, até o término de 2003.

### **3.9 Remessa das informações ao Tribunal de Contas**

As câmaras de vereadores devem remeter mensalmente ao TCE/SC, por meio magnético ou de transmissão de dados, informes contábeis, como prevê a Resolução TC nº 16/94. Devem também remeter o balanço anual, por meio documental físico, até 60 dias após o encerramento do exercício. O presidente da Câmara é o responsável pela prestação de contas.

Adicionalmente, o TCE pode, a qualquer tempo, requisitar às unidades gestoras informações e demonstrativos contábeis que entender necessários à apreciação das contas, a serem remetidos por meio informatizado ou documental (art. 10 da Resolução TC nº 16/94).

A ausência de remessa dos dados constitui infração que obstrui a atuação do Tribunal de Contas, podendo sujeitar o Administrador responsável pela omissão (quando for o caso) à responsabilização legal.

### **3.10 Limite da despesa total com o Legislativo com base no número de habitantes**

Conforme o art. 29-A da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000, as despesas totais do Poder Legislativo deverão situar-se entre o patamar de 5% e 8% das receitas tributárias efetivamente realizadas no exercício anterior, previstas no § 5º do art. 153 e nos artigos 158 e 159 da Carta Magna:

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

- I – 8%, para Municípios com população de até cem mil habitantes;
- II – 7%, para Municípios com população entre cem mil e um e trezentos mil habitantes;
- III – 6%, para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes;
- IV – 5% para Municípios com população acima de quinhentos mil habitantes.

### **3.11 Limite da despesa com a folha de pagamento do Legislativo até 70% da receita**

A despesa total do legislativo municipal, incluindo os subsídios dos vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar 70% de sua receita, conforme

definido no art. 29-A, §1º, da Constituição Federal de 1988, incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000, transcrito a seguir:

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

[...]

§ 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.

A receita que serve como parâmetro de comparação é a relativo ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior. Referidos artigos tratam de tributos de competência e direito dos municípios, arrecadados diretamente ou repassados pelo Estado ou pela União.

### **3.12 Aumento da despesa total com pessoal em relação ao exercício anterior**

O aumento da despesa com pessoal está definido no art. 71 da LRF:

Art. 71. Ressalvada a hipótese do inciso X do art. 37 da Constituição, até o término do terceiro exercício financeiro seguinte à entrada em vigor desta Lei Complementar, a despesa total com pessoal dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 não ultrapassará, em percentual da receita corrente líquida, a despesa verificada no exercício imediatamente anterior, acrescida de até 10% (dez por cento), se esta for inferior ao limite definido na forma do art. 20.

Deste modo, até o ano de 2003 a despesa total com pessoal dos Poderes e órgãos não deverá ultrapassar, em percentual da RCL, a despesa verificada em cada ano anterior, acrescida de até 10%. Todavia, caso atingido o limite legal para despesas com pessoal (art. 20), a taxa de crescimento permitida no art. 71 perde efeito.

O inciso X do art. 37 da Constituição Federal estabelece o seguinte:

X – a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privada em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data a sem destinação de índices;

## **4 Desempenho fiscal da Câmara Municipal de Florianópolis**

O Município de Florianópolis, capital do Estado de Santa Catarina, conta com uma parte insular e outra parte continental, incorporada à cidade em 1927, com a construção da ponte pênsil Hercílio Luz (PMF, 2005). Além da sua função político-administrativa estadual, a cidade se firmou como centro de turismo.

De acordo com o censo do IBGE (2004), o Município de Florianópolis possui 387 mil habitantes, com uma extensão de terra (compreendendo a parte continental e a ilha) de 436,5 Km<sup>2</sup>.

### **4.1 Limites constitucionais e legais, de cunho fiscal, verificados**

Os dados e informações utilizados nesta pesquisa foram obtidos nas páginas da Internet do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina ([www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br)) e da Câmara Municipal de Florianópolis ([www.cmf.sc.gov.br](http://www.cmf.sc.gov.br)).

Também foram feitos contatos com os encarregados dos setores de Controladoria e de Contabilidade da Câmara Municipal de Florianópolis, aos quais foram solicitados os demonstrativos contábeis do Relatório de Gestão Fiscal referentes ao período de 2000 a 2004, no sentido de documentar as informações obtidas nas páginas da Internet citadas.

Seguem os quadros gerados para verificação dos limites incidentes sobre a Câmara municipal de Florianópolis, referente aos exercícios financeiros de 2000 a 2004. Os dados utilizados nestes quadros foram fornecidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), por meio de relatórios que resumem as verificações relativas a LRF, e pela Câmara Municipal de Florianópolis.

Anos	Números e Nomes dos Indicadores Fiscais da Câmara Municipal de Florianópolis				
	1	2	3	4	5
	Publicidade do relatório de gestão fiscal	Despesas com pessoal em relação à RCL	Limite com remuneração de Vereador até 75% da remuneração de Deputado Estadual	Limite com remuneração anual dos Vereadores até 5% da receita do Município	Limite de despesas com serviços de terceiros
2000	Publicou fora do prazo	3.49% Cumpriu	Descumpriu	0.54% Cumpriu	0.63% Cumpriu
2001	Publicou fora do prazo	4.09% Cumpriu	Descumpriu	0.42% Cumpriu	*
2002	Publicou no prazo	4.07% Cumpriu	Cumpriu	0.46% Cumpriu	0.62% Cumpriu
2003	Publicou no prazo	3.4% Cumpriu	Cumpriu	0.41% Cumpriu	**
2004	Publicou no prazo	3.65% Cumpriu	Cumpriu	0.39% Cumpriu	**

Quadro 2: Relatório resumido das verificações relativas a LRF – Indicadores 1 a 5

\* Dados não disponibilizados pelo TCE/SC; \*\* Limite extinto.

Fonte: Adaptado de TCE/SC (2005)

Anos	Números e Nomes dos Indicadores Fiscais da Câmara Municipal de Florianópolis			
	6	7	8	9
	Remessa das informações ao Tribunal de Contas	Limite da despesa total com o legislativo com base no número de habitantes	Limite da despesa com folha de pagamento do Legislativo em até 70% da receita	Aumento da despesa total com pessoal em relação ao exercício anterior
2000	*	***	***	***
2001	Remeteu no prazo	7.06% Descumpriu	73.64% Descumpriu	*
2002	Remeteu no prazo	5.64% Cumpriu	68.57% Cumpriu	-0.49% Cumpriu
2003	Remeteu no prazo	6.37% Descumpriu	70.10% Descumpriu	-16.46% Cumpriu
2004	Remeteu no prazo	6.09% Descumpriu	65.22% Cumpriu	**

### Quadro 3: Relatório resumido das verificações relativas a LRF – Indicadores 6 a 9

\* Dados não disponibilizados pelo TCE/SC; \*\* Limite extinto; \*\*\* Limite ainda não vigente.

Fonte: Adaptado de TCE/SC (2005)

## 4.2 Análise do desempenho fiscal da Câmara Municipal de Florianópolis

Segue a análise do desempenho fiscal da Câmara Municipal de Florianópolis (CMF), com base nos indicadores fiscais obtidos. Destaca-se que os limites constitucionais e legais aos quais estão vinculados tais indicadores já foram explicados no item 3 deste artigo.

### a) Indicador 1 - Publicidade do Relatório de Gestão Fiscal

A partir do indicador 1, constante no Quadro 2, verificam-se nos anos de 2000 e 2001 que a CMF não cumpriu o art. 55, § 2º, da LRF, que exige que a publicidade do Relatório de Gestão Fiscal seja feita até trinta dias após o encerramento do período.

A data de publicação referente ao ano de 2000 foi 07/02/2001, e a referente ao ano de 2001 foi 31/01/2002, sendo que o prazo máximo previsto era até 30 de janeiro de ambos os anos. Desta forma, a CMF ficou sujeita a sanções previstas no art. 51, § 2º, da LRF.

Nos anos de 2002 a 2004, a CMF cumpriu todos os prazos legais para publicação do Relatório de Gestão Fiscal. Deste modo, houve cumprimento do limite nos últimos três anos da série de cinco anos iniciais de implantação da LRF.

### b) Indicador 2 - Despesas com pessoal em relação à RCL

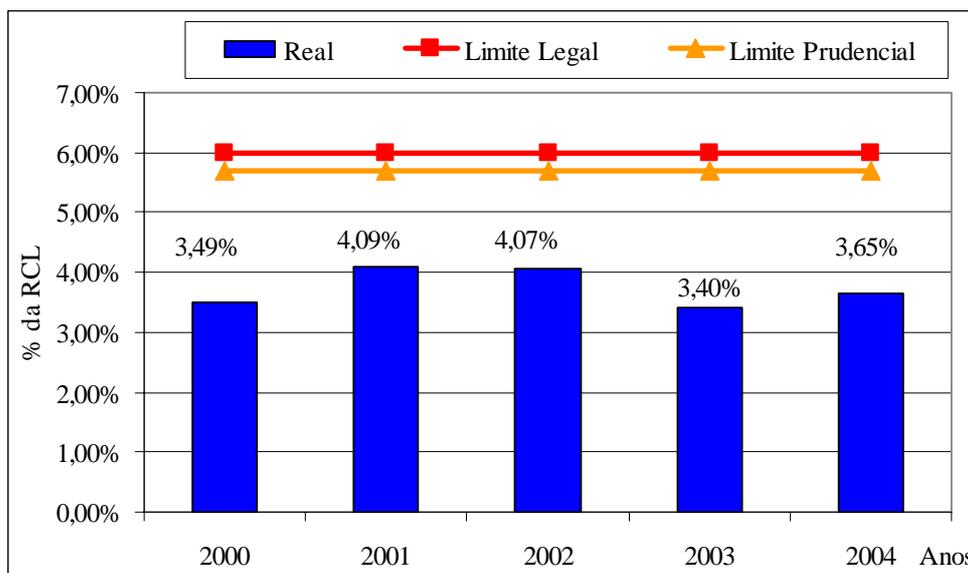


Gráfico 1: Despesas com pessoal em relação à RCL, CMF, 2000-2004

Fonte: Quadro 2.

No gráfico gerado a partir do indicador 2, pode-se concluir que a CMF cumpriu o limite que relaciona as despesas com pessoal e a receita corrente líquida (RCL), conforme determina o art. 18 da LRF.

O referido artigo determina que o somatório das despesas com pessoal não poderá 6% da receita corrente líquida (RCL) para o Legislativo.

No ano de 2000, o limite legal (valor máximo) de despesa com pessoal foi de R\$ 14.474.220,00, sendo gastos R\$ 8.426.879,66, que corresponde a 3,49% da RCL; no ano de 2001, o limite legal (valor máximo) de despesa com pessoal foi de R\$ 14.790.258,83, sendo

gastos R\$ 10.089.810,77, que corresponde a 4,09% da RCL. No ano de 2002, o limite legal (valor máximo) de despesa com pessoal foi de R\$ 14.661.252,79, sendo gasto R\$ 9.945.595,69, que corresponde a 4,07% da RCL; no ano de 2003, o limite legal (valor máximo) de despesa com pessoal foi de R\$ 19.272.159,17, sendo gastos R\$ 10.933.847,56, que corresponde a 3,40% da RCL. No ano de 2004, o limite legal (valor máximo) de despesa com pessoal e o valor gasto de despesa com pessoal não foram informados pelo TCE/SC, obtendo-se apenas o percentual gasto, que é 3,65% dos 6% destinados.

### c) Indicador 3 - Limite com remuneração de vereador em até 75% da remuneração de Deputado Estadual

A partir do indicador 3, constante no Quadro 2, verifica-se que nos anos de 2000 e 2001 a CMF não cumpriu o que determina o art. 29, VI, da Constituição Federal. O referido artigo fixa a remuneração dos vereadores, com limite mínimo de 20% e máximo de 75% daquela estabelecida para os deputados estaduais.

O enquadramento dentro dos 20% a 75% é feito com base no número de habitantes. Nos anos de 2000 a 2003, Florianópolis se enquadrava na faixa entre cem mil e um a trezentos mil habitantes. Sendo assim, o subsídio máximo dos vereadores podia corresponder a no máximo 50% do subsídio dos deputados estaduais. No ano de 2004, Florianópolis passa para a faixa populacional seguinte, na qual a remuneração máxima pode chegar a 60% da dos deputados estaduais.

Nos anos de 2002 a 2004, a remuneração dos vereadores da CMF ficou abaixo do limite. Deste modo, houve cumprimento do limite nos últimos três anos analisados.

### d) Indicador 4 - Limite com remuneração anual dos vereadores até 5% da receita do município

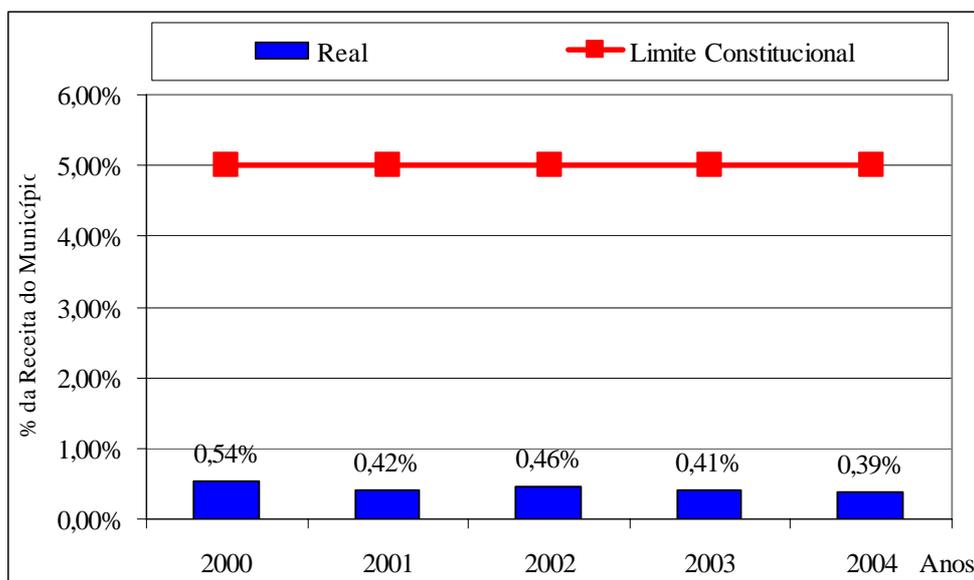


Gráfico 2: Limite com remuneração anual dos vereadores até 5% da receita do município, CMF, 2000-2004

Fonte: Quadro 2.

No que se refere à remuneração anual dos vereadores em até 5% da receita do município, verifica-se, no gráfico gerado a partir do indicador 4, que a CMF vem, desde a implantação da LRF, cumprindo o que determina o art. 29, VII, da Constituição Federal.

Observa-se ainda que a CMF está relativamente afastada do limite máximo constitucional de 5%, tendo em vista que o percentual máximo atingido foi de 0,54%, no ano de 2000.

#### e) Indicador 5 – Limite de despesas com serviços de terceiros

Para este indicador só foram obtidos dados relativos aos anos de 2000 e 2002. Os dados referentes ao ano de 2001 não foram disponibilizados pelo TCE/SC. Para os anos de 2003 e 2004, não foram obtidos os dados porque, conforme estabelecido no art. 72 da LRF, este limite se extingue após o termino do terceiro exercício da entrada em vigor da Lei.

Observa-se que a CMF cumpriu o limite de despesas com serviços de terceiros: nos anos de 2000 e 2002 a Câmara gastou 0,63% e 0,62%, respectivamente, da receita corrente líquida em relação ao ano de 1999.

#### f) Indicador 6 – Remessa das informações ao Tribunal de Contas

No que se refere ao indicador 6, constante no Quadro 3, observa-se que no ano de 2000 não consta o desempenho da CMF no que se refere à remessa das informações ao Tribunal de Contas. Possivelmente isto se deve ao fato de 2000 ter sido o primeiro ano de vigência da LRF. Nos demais anos (2001 a 2004), verifica-se que a CMF cumpriu o prazo de remessa das informações ao Tribunal de Contas.

#### g) Indicador 7 - Limite da despesa total com o legislativo com base no número de habitantes

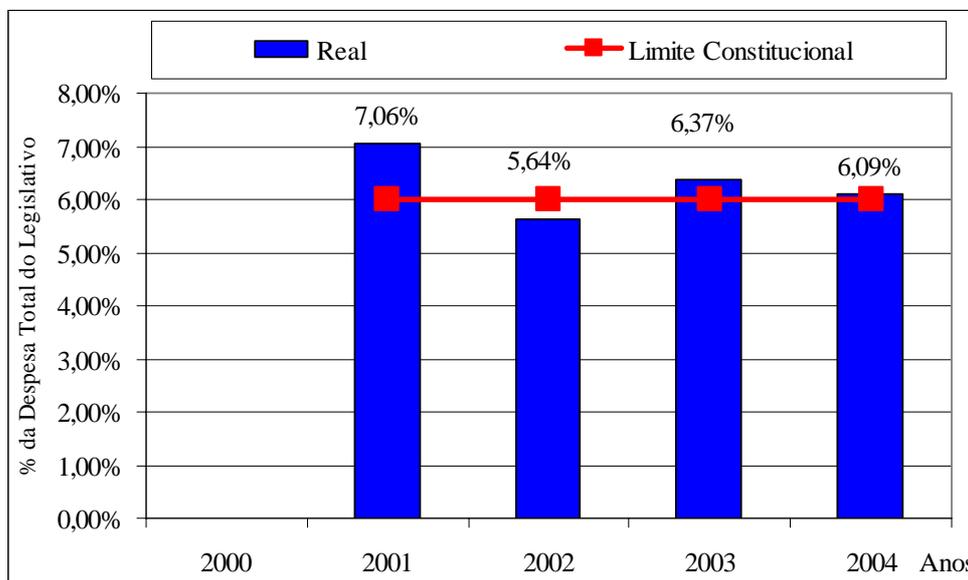


Gráfico 3: Limite da despesa total com o legislativo com base no número de habitantes, CMF, 2001-2004

Fonte: Quadro 3.

O limite da despesa total com o Poder Legislativo municipal, com base no número de habitantes, foi incluído a partir da Emenda Constitucional nº 25, de 2000. A CMF não cumpriu o limite nos anos de 2001, 2003 e 2004.

O art. 29-A da CF/88 determina que a despesa com o legislativo ficará entre 5% e 8% da receita tributaria do município, enquadrando-se os municípios conforme o numero de habitantes. Florianópolis se enquadra na faixa de população entre 300.001 e 500.000 habitantes, submetida ao limite de 6% da receita tributaria.

#### **h) Indicador 8 - Limite da despesa com folha de pagamento do legislativo em até 70% da receita**

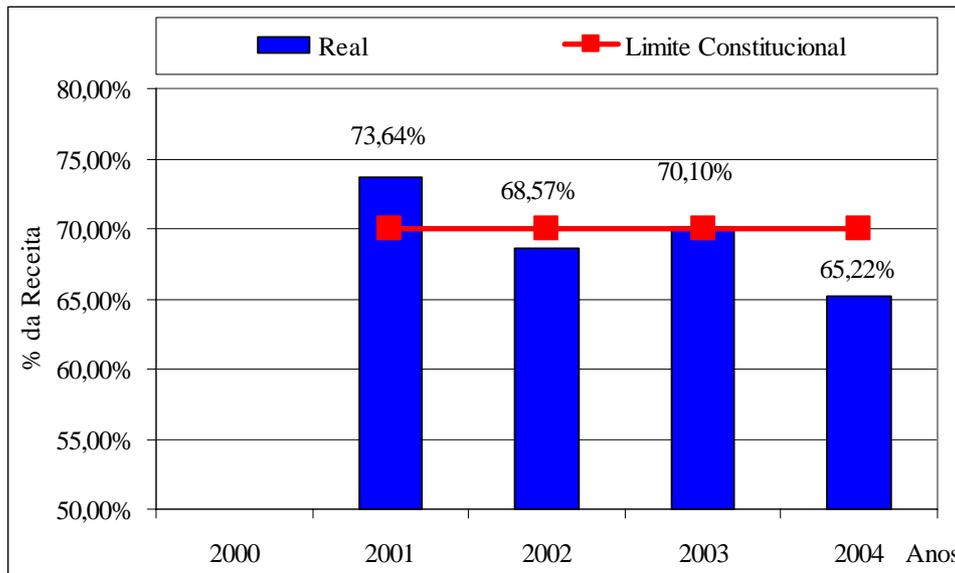


Gráfico 4: Limite da despesa com folha de pagamento do legislativo em até 70% da receita, CMF, 2001-2004

Fonte: Quadro 3.

Para o ano de 2000 não constam dados quanto ao cumprimento do art. 29-A, § 1º, da Constituição Federal, pois esta exigência foi incluída a partir da Emenda Constitucional nº 25, de 2000. A Câmara Municipal não pode gastar mais do que 70% da sua receita com despesas relativas à folha de pagamento.

Verificou-se que a CMF não cumpriu o limite nos anos de 2001 e 2003. No ano de 2001, a CMF gastou 73,64% de sua receita com folha de pagamento, e no ano de 2003 gastou 70,10% da receita, o que caracteriza descumprimento do limite. A Câmara cumpriu o limite constitucional nos anos de 2002 e 2004, com gastos de 68,57% e 65,22% de sua receita, respectivamente.

#### **i) Indicador 9 - Aumento da Despesa Total com Pessoal em relação ao exercício anterior**

Este limite extinguiu-se a partir do ano de 2004 e o TCE/SC não disponibilizou dados relativos aos anos de 2000 e 2001. A partir dos dados relativos aos anos de 2002 e 2003, verifica-se que a CMF cumpriu o art. 71 da LRF, que determina que a despesa total com pessoal dos Poderes e órgãos não deverão ultrapassar, em percentual da RCL, a despesa verificada no exercício imediatamente anterior, acrescida de até 10%, se esta for inferior ao limite definido na forma do art. 20, até o término de ano de 2003.

No ano de 2002, houve uma variação negativa (redução de 0,49%) da relação entre despesas total com pessoal em relação ao ano anterior. No ano de 2003, houve uma redução de 16,46% da despesa com pessoal em relação a 2002.

#### 4 Considerações finais

Com base nos resultados apresentados, considera-se que o objetivo do artigo, de “apresentar o desempenho da Câmara Municipal de Florianópolis no atendimento dos limites fiscais definidos na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal”, foi alcançado, conforme analisado a seguir.

Foram identificados os limites constitucionais e legais incidentes sobre as finanças das câmaras de vereadores no Brasil. Verificou-se, com o uso de indicadores, se houve cumprimento ou descumprimento dos limites constitucionais e legais da Câmara Municipal de Florianópolis, e demonstrou-se da evolução do desempenho da Câmara no atendimento de tais limites fiscais entre 2000 e 2004.

Observou-se que a Câmara Municipal de Florianópolis (CMF), nos anos de 2000 e 2001 não cumpriu: (a) os prazos limites para publicação dos Relatórios de Gestão Fiscal; (b) o limite com remuneração de vereadores em até 75% da remuneração de Deputados Estaduais; (c) o limite da despesa total com o Legislativo com base no número de habitantes; e (d) o limite da despesa com folha de pagamento do Legislativo em até 70% da receita. Desta forma, a CMF, em 2000 e 2001, não seguiu limites fiscais definidos no art. 55, § 2º, da LRF, e nos arts. 29, VI, e 29-A da Constituição Federal de 1988.

No ano de 2002, a CMF cumpriu todos os limites constitucionais e legais analisados. No ano de 2003, a Câmara não cumpriu: (a) o limite da despesa total com o Legislativo com base no número de habitantes; e (b) o limite da despesa com folha de pagamento do Legislativo em até 70% da receita. No último ano analisado nesta pesquisa (2004), a CMF não cumpriu apenas o limite da despesa total com o Legislativo, associada ao número de habitantes.

Conforme o exposto, conclui-se que a CMF deixou de cumprir a LRF nos dois primeiros anos de vigência da mesma (2000 e 2001). Nos demais anos (2002 a 2004), a instituição cumpriu os limites analisados da LRF, descumprindo apenas determinados dispostos da Constituição Federal de 1988.

Para pesquisas futuras, recomendam-se abordagens sobre o exercício do controle social com o uso das contas públicas, tendo em vista que se trata de um tema incipiente para a sociedade brasileira.

#### 5 Referências

ANGÉLICO, João. **Contabilidade pública**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1994. 271 p.

BRASIL. CF/88 - Constituição Federal de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2001** (Lei de Responsabilidade Fiscal). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000.** Altera o Decreto-lei nº 2.848/40 (Código Penal), e Lei nº 1.079/50, e o Decreto-lei nº 201/67.

Cruz, Flávio da; *et al.* **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada:** Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001. 346 p.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico de 2004:** população de Florianópolis. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 25 de set. 2005.

MPOG - MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Lei de Responsabilidade Fiscal:** comentários. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 30 jan. 2002.

NEVES, Wanderlei Pereira das. **Resumo da Lei de Responsabilidade Fiscal.** SEF/SC - Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina (SEF/SC). Disponível em: <<http://www.sef.sc.gov.br>>. Acesso em: 06 abr. 2001.

PLATT NETO, O. A. **Painéis de indicadores contábeis para diagnóstico financeiro e fiscal de municípios.** Florianópolis, 2002. Dissertação (Mestrado na Engenharia de Produção). Universidade Federal de Santa Catarina.

PMF - PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. **Município de Florianópolis:** história. Disponível em: <<http://www.pmf.sc.gov.br>>. Acesso em: 25 set. 2005.

RODRIGUES, Alcides Redondo. **Gestão fiscal responsável.** Rio de Janeiro: Cadernos IBAM. N. 7, 2001. 31 p.

STN – Secretaria do Tesouro Nacional / Ministério da Fazenda. **Relatório de Gestão Fiscal:** manual de elaboração. Coordenação-Geral de Contabilidade. Brasília: STN, 2002-nº 2. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/ManualRGF2.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2006.

TCE/SC - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Guia da Lei de Responsabilidade Fiscal.** Florianópolis: TCE/SC, 2001. 141 p.

\_\_\_\_\_. **LRFnet.** Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br>>. Acesso em: 05 ago. 2005.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº TC-16/94.** Estabelece o manual de orientação do ACP (auditoria de contas públicas).