

Gastos Públicos em Educação, Saúde e Pessoal:
Estudo nos Municípios Catarinenses no Período de 2008 a 2010

Public Spending on Education, Health and Personal:
Study on the Municipalities of Santa Catarina in the Span
of Time 2008 to 2010

Elisete Dahmer Pfitscher¹
Renato Costa²
Vivian Osmari Uhlmann³

Resumo

O objetivo do presente estudo é verificar os gastos públicos nos municípios catarinenses em educação, saúde e pessoal em 2008, 2009 e 2010. A natureza da presente pesquisa é classificada como aplicada, utilizando-se do método dedutivo. Além disso, classifica-se como quali-quantitativa, em sua forma de abordagem do problema, e descritivo-exploratória, no que tange aos objetivos. Foram coletados e analisados os dados utilizando-se a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental, bem como a verificação *in loco*. Dessa forma, buscou-se traçar um panorama geral dos municípios catarinenses, relativo ao cumprimento dos limites constitucionais e legais na aplicação de recursos públicos em educação, saúde e pessoal. Identificou-se que os municípios catarinenses têm, na sua maioria, observado os referidos limites nas áreas investigadas. Foram encontrados problemas na aplicação de recursos oriundos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, provavelmente pela prematura vigência da Lei (federal) nº 11.494/2007. Também se observou a dificuldade de controle dos gastos públicos com pessoal do Poder Executivo Municipal, talvez pela diversidade de carreiras, pela grande quantidade de agentes públicos que o compõe e outras complexidades existentes relacionadas à gestão de pessoas em grandes estruturas.

Palavras-chave: Gastos públicos. Educação. Saúde. Pessoal. Municípios catarinenses.

Abstract

The aim of this study is to assess public spending in the municipalities of Santa Catarina in Education, Health and Personal in 2008, 2009 and 2010. The nature of this research is classified as applied, using the deductive method. Moreover, it is classified as qualitative and quantitative in their approach to the problem, and descriptive and exploratory, with respect to the objectives. The material/data were collected and analyzed the data using the bibliographic and documentary research, as well as the spot verification. Thus, we sought to draw a general picture of the municipalities of Santa Catarina on the fulfillment of the constitutional and legal limits on the use of public resources in education, health and personal. It was found that the municipalities of Santa Catarina have mostly seen these limits in the areas investigated. Problems were encountered in the application of resources from the Fund for

¹ Possui graduação em Ciências Contábeis pela Faculdade de Ciências Contábeis e Administrativas de Santa Rosa (1983), mestrado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (2001) e doutorado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (2004). Atualmente é professora e pesquisadora da Universidade Federal de Santa Catarina

² Especialista em Controle da Gestão Pública Municipal (2012)

³ Possui graduação em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Santa Maria - UFSM (2008) e mestrado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC (2011). Atualmente atua como professora temporária no Departamento de Ciências Contábeis da UFSC e, também, como tutora de ensino a distância do curso de Graduação em Ciências Contábeis da UFSC.

the Development of Basic Education and Valuing of Education Professionals, probably by the early life of the federal Act No 11.494/2007. It also noted the difficulty of controlling public expenditure on personnel of the Municipal Executive Branch, perhaps the diversity of careers, the large number of agents that comprise public and other complexities related to managing people in large structures. **Keywords:** Public spending. Education. Health. Personal.

1 Introdução

A escassez dos recursos, déficits persistentes, acúmulo de dívida e o crescimento da demanda populacional por serviços públicos de qualidade fazem com que a Administração Pública, em todos os níveis (federal, estadual e municipal), busque mecanismos que a auxiliem na gestão e no controle dos recursos públicos de forma a estabelecer o equilíbrio entre o que se arrecada e o que se gasta.

Nesse sentido, o congresso nacional tem aperfeiçoado a legislação no sentido de consolidar o controle dos gastos públicos com intuito de otimizar os recursos disponíveis e eliminar possíveis desperdícios e desvios para atender as necessidades básicas da população.

Na busca por maior controle dos gastos públicos foram criados dispositivos constitucionais e legais, principalmente com o intuito de garantir a realização de serviços básicos à população na área da educação e saúde.

Da mesma forma, as despesas com pessoal no setor público sofreram limitações com objetivo de controlá-las, evitando abusos e garantindo a aplicação dos recursos disponíveis em prol da sociedade. Assim, os limites com gastos de pessoal nas diversas esferas de governo são encontrados com minúcia na Lei Complementar (federal) nº 101/2000, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Então, dessa necessidade de controlar os gastos públicos, em específico nas áreas citadas, surge a seguinte pergunta de pesquisa: qual a situação dos municípios catarinenses no que tange ao cumprimento dos limites constitucionais e legais na aplicação de recursos públicos na área da educação, da saúde e de pessoal no período de 2008 a 2010?

Dessa forma, o objetivo geral da presente pesquisa consiste em verificar os gastos públicos em educação, saúde e pessoal em 2008, 2009 e 2010.

No intuito de atender ao objetivo geral, têm-se como objetivos específicos:

- Identificar os limites constitucionais e legais de recursos públicos municipais que devem ser aplicados em educação, saúde e pessoal;
- Apresentar os intervalos, maiores e menores percentuais de aplicação de recursos públicos em educação, saúde e pessoal pelos municípios catarinenses em 2008, 2009 e 2010; e
- Identificar, no período analisado, a quantidade de municípios catarinenses que (des)cumpriram os limites constitucionais e legais de aplicação de recursos públicos nas áreas investigadas, a partir das prestações de contas apreciadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCESC).

A escolha do tema tem a intenção de aproximar academia e sociedade, de modo a produzir uma referência bibliográfica na área das finanças públicas que possibilite um maior controle social através da ampla divulgação dos limites constitucionais e legais na aplicação de recursos públicos em educação, saúde e pessoal.

Além disso, a presente pesquisa torna-se um demonstrativo compilado de informações acerca da aplicação de recursos públicos municipais em Santa Catarina nas áreas da educação, saúde e pessoal em 2008, 2009 e 2010, podendo ser utilizada no âmbito da Administração Pública e também dos bancos escolares.

As áreas investigadas são consideradas sensíveis por suas repercussões financeiras e públicas, merecendo a máxima atenção das autoridades que as gerenciam. Por isso, estudá-las é imprescindível sob a ótica da responsabilidade da gestão fiscal e do controle social.

2 Procedimentos Metodológicos

A natureza da presente pesquisa é classificada como aplicada por se tratar da solução de problemas práticos. Para Marconi e Lakatos (2002, p. 20) a pesquisa aplicada “... caracteriza-se por seu interesse prático, isto é, que os resultados sejam aplicados ou utilizados, imediatamente, na solução de problemas que ocorrem na realidade”.

No tocante à sua forma de abordagem do problema, a pesquisa é classificada como qualitativa ou quanti-qualitativa, uma vez que combina dados qualitativos e quantitativos numa mesma investigação.

No que tange aos objetivos, a pesquisa é exploratória, pois visa favorecer a compreensão dos problemas enfocados, visando contribuir com a assimetria informacional. Gil (2009, p. 27) assevera que a pesquisa exploratória é desenvolvida com o objetivo de proporcionar uma visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato.

Para se atingir os resultados esperados em cada objetivo específico, foi percorrido um caminho de investigação, de coleta e de análise dos dados utilizando-se a pesquisa bibliográfica e documental, através do levantamento de documentos e estatísticas sobre o assunto em discussão.

Segundo Martins (1994, p. 19), a técnica de pesquisa bibliográfica “... trata-se de estudo para conhecer as contribuições científicas sobre determinado assunto. Tem como objetivo recolher, selecionar, analisar e interpretar as contribuições teóricas já existentes sobre determinado assunto.”

A trajetória metodológica foi dividida em três etapas, a primeira fez-se uma “fundação teórica”, para formação da base conceitual e legal para abordagem do problema, onde foram estudados os temas relacionados aos limites de aplicação de recursos públicos em educação; limite de aplicação de recursos públicos em saúde; limites de aplicação de recursos públicos em pessoal e controle dos limites de aplicação de recursos públicos.

Na segunda etapa, realizou-se a “apresentação dos dados” obtidos junto ao Sistema de Fiscalização Integrada de Gestão (*e-Sfinge*), que é um sistema informatizado, via *web*, de informações das contas públicas dos jurisdicionados do TCESC, o Estado de Santa Catarina e os Municípios Catarinenses. Além da extração, *in loco*, de dados dos relatórios técnicos elaborados pela Diretoria de Controle dos Municípios (DMU), visto o autor trabalhar no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e ter relação direta com a investigação proposta.

Como terceira e última etapa, realizou-se a “análise dos dados” para averiguar se em 2008, 2009 e 2010 os municípios catarinenses cumpriram de forma objetiva os limites constitucionais e legais de aplicação de recursos públicos em educação, saúde e pessoal, bem como quais foram os intervalos, os maiores e os menores percentuais aplicados.

A análise do cumprimento dos referidos limites é feita de forma objetiva e com base nos percentuais estabelecidos na CRFB/88 e na LRF, não levando em conta o julgamento pelo Tribunal Pleno do TCESC, tão somente com base nos levantamentos técnicos da DMU e nos registros do *e-Sfinge*.

Ressalta-se que, mesmo sabendo que os dados das contas municipais são públicos e de acesso irrestrito, optou-se por não identificar os municípios catarinenses individualmente e sim traçar um panorama geral da realidade do Estado de Santa Catarina.

A presente pesquisa não aborda o ano de 2011 em virtude dos dados não terem sido auditados pelos técnicos da DMU e aproximadamente 110 municípios não terem completado suas remessas de dados ao Sistema *e-Sfinge*, podendo assim ocorrer flutuações e até mesmo anormalidades se trabalhadas com os dados neste momento.

Ainda, cabe frisar que os dados relativos às contas públicas dos novos municípios de Balneário Rincão e Pescaria Brava, criados respectivamente pelas Leis (estaduais) n^{os} 12.668/2003 e 12.690/2003, não fazem parte desta pesquisa, pois ainda não possuem estrutura administrativa governamental e somente em outubro de 2012 vão escolher os primeiros prefeitos e vereadores. Assim, a investigação científica ficará limitada aos dados das contas públicas dos 293 municípios já estruturados.

3 Fundamentação Teórica

Nesta seção serão apresentados os conceitos e a revisão de literatura relacionada aos limites constitucionais e legais da aplicação de recursos públicos em educação, saúde e pessoal, de forma a embasar o estudo proposto para esta pesquisa.

3.1 Limites de aplicação de recursos públicos em educação

A importância da educação para o país não se discute, por isso garantir a aplicação de recursos públicos mínimos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino é fundamental para o crescimento do Brasil.

A educação “é direito de todos e dever do Estado e da família”, conforme dispõe o art. 205 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88). E a sociedade colaborará para promovê-la e incentivá-la buscando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

A Lei Maior do Estado Brasileiro, em seu art. 206, estabeleceu os princípios básicos que o ensino será ministrado, quais sejam:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade.

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Para garantir o ensino gratuito e de qualidade nos estabelecimentos oficiais o legislador deu *status* constitucional à destinação de recursos para sua manutenção e seu desenvolvimento, assim não vedou a vinculação de receita de impostos para atender à educação, segundo prevê o inciso IV do art. 167 da CRFB/88.

Nessa esteira, foram fixados limites constitucionais mínimos de aplicação da receita resultante de impostos em educação, bem como formas de distribuição, contidos no art. 212 da Constituição Federal.

Além das escolas públicas, os recursos públicos aplicados em educação podem ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, conforme prevê o art. 213 da CRFB/88

Da atenta leitura do *caput* do art. 212 da Constituição Federal confeccionou-se a Tabela 01 referente aos limites constitucionais mínimos de aplicação da receita resultante de impostos em educação por ente da federação:

Tabela 01 – Mínimo da receita de impostos aplicados em Educação

Níveis de Governo		
Federal	Estadual/Distrito Federal	Municipal
18%	25%	25%

Fonte: caput do art. 212 da CRFB/88

Como o foco da presente pesquisa é o limite constitucional de aplicação de recursos públicos em educação a ser cumprido pelos municípios catarinenses, fica estabelecido o mínimo de 25% proveniente de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino.

Além do percentual citado, devem ser observados os limites mínimos de aplicação de recursos oriundos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que se destina à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração, observado o disposto nesta Lei (federal) nº 11.494/2007.

São limites a serem observados pelos municípios catarinenses por conta do FUNDEB:

- Mínimo de 60% dos recursos oriundos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério, conforme prevê o art. 60, XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) c/c o art. 22 da Lei (federal) nº 11.494/2007.
- Mínimo de 95% dos recursos oriundos do FUNDEB (no exercício financeiro em que forem creditados), em despesas com manutenção e desenvolvimento da educação básica, segundo dispõe o art. 21 da Lei (federal) nº 11.494/2007.

Cabe ressaltar que a não utilização dos recursos do FUNDEB em sua totalidade no exercício correspondente, obriga o município a utilizar os valores (até 5% dos recursos recebidos à conta dos Fundos) mediante abertura de crédito adicional no 1º trimestre do exercício imediatamente subsequente, conforme determina o art. 21, § 2º, da Lei (federal) nº 11.494/2007.

A não observância na aplicação dos percentuais mínimos supracitados no ensino pode causar a intervenção da União nos Estados e Distrito Federal, bem como do Estado em seus Municípios, conforme dispõe os arts. 34 e 35 da CRFB/88.

Além disso, as contas anuais podem sofrer recomendação pela rejeição nos Tribunais de Contas competentes e as Câmaras Municipais acolherem a recomendação.

3.2 Limite de aplicação de recursos públicos em saúde

A definição de aplicação de recursos públicos mínimos na saúde pelos governos é condição necessária para proporcionar à população tratamento médico-hospitalar gratuito e universal, principalmente àqueles que não têm condições financeiras para custear suas despesas em unidades de saúde particulares.

De tal sorte, a saúde “é direito de todos e dever do Estado”, previsão contida no art. 196 da CRFB/88, “garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

A aplicação de recursos financeiros na saúde também foi preocupação do legislador que, como a educação, deu status de importância constitucional e não vedou a vinculação de receita de impostos para atender à saúde, conforme prevê o inciso IV do art. 167 da Constituição Federal.

A partir da Constituição Federal de 1988 surgiu o Sistema Único de Saúde (SUS) e a definição de

critérios da aplicabilidade dos recursos financeiros a serem alocados nas ações e serviços de saúde, consoante o que dispõe o art. 198 da CRFB/88.

Nessa esteira, o art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal acabou por determinar, preliminarmente, os percentuais mínimos aplicados em saúde em todos os níveis governamentais.

Ressalta-se que os percentuais mínimos de aplicação da receita de impostos em saúde nos estados e nos municípios foram definidos com clareza e objetividade, o que não aconteceu com a União e o Distrito Federal que possuem cálculos diferenciados para se chegar ao percentual mínimo de aplicação.

Como se pode observar foi com a promulgação da Emenda Constitucional nº 29 (EC 29/2000), em 13 de setembro de 2000, que se vinculou os recursos orçamentários da União, Estados, Distrito Federal e Municípios a serem aplicados obrigatoriamente em ações e serviços públicos de saúde. Os dispositivos da EC 29/2000 são auto-aplicáveis, porém, com a necessidade de esclarecer conceitos e a operacional do texto constitucional, bem como a necessidade de uniformização na aplicação de recursos em ações e serviços de saúde, publicou-se a Resolução nº 322, de 08 de maio de 2003, do Conselho Nacional de Saúde (CNS).

A partir do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CRFB/88 e da Resolução nº 322/2003 do CNS, elaborou-se a Tabela 02:

Tabela 02 – Mínimo da receita de impostos aplicados em Saúde

Ano	Estados	Municípios
2000	7,00%	7,00%
2001	8,00%	8,60%
2002	9,00%	10,20%
2003	10,00%	11,80%
2004	12,00%	15,00%

Fonte: art. 77 dos ADCT da CRFB/88 e Resolução nº 322/2003 do CNS

Como o foco da presente pesquisa é o limite constitucional de aplicação de recursos públicos em saúde a ser cumprido pelos municípios catarinenses, a partir de 2004 fica estabelecido o mínimo de 15% dos recursos provenientes de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em ações e serviços públicos de saúde.

A não observância na aplicação dos percentuais mínimos supracitados em ações e serviços de saúde pode acarretar na intervenção da União nos Estados e Distrito Federal, bem como do Estado em seus Municípios, segundo preconiza os arts. 34 e 35 da Constituição Federal.

Além disso, as contas anuais podem sofrer recomendação pela rejeição nos Tribunais de Contas competentes e as Câmaras Municipais acolherem a recomendação.

3.3 Limites de aplicação de recursos públicos em pessoal

O controle das despesas com pessoal, tendo em vista os elevados gastos com essa rubrica no âmbito da Administração Pública Brasileira, acabou alcançando *status* constitucional através do art. 169 da CRFB/88.

O referido dispositivo constitucional foi regulamentado pela Lei Complementar (federal) nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que, dentre seus ditames, estabelece os limites com gastos de pessoal em todas as esferas de governo.

A despesa total com pessoal compreende, conforme estabelece o art. 18 da LRF, o somatório dos gastos dos entes da Federação com:

Art. 18. [...] os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

A despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da Receita Corrente Líquida (RCL) discriminados no art. 19 da LRF e que seguem detalhados na Tabela 03:

Tabela 03 – Limites percentuais globais da RCL nas esferas de governo

	Limite Legal	Limite Prudencial*	Limite de Alerta**
Federal	50,00%	47,50%	45,00%
Estadual	60,00%	57,00%	54,00%
Municipal	60,00%	57,00%	54,00%

* Limite Prudencial corresponde a 95% do percentual definido como Limite Legal

** Limite de Alerta corresponde a 90% do percentual definido como Limite Legal

Fonte: art. 19, par. único do art. 22 e inciso II do § 1º do art. 59, todos da LRF

Sendo que a presente pesquisa restringe-se aos municípios catarinenses, fica estabelecido o limite máximo 60% da Receita Corrente Líquida para os gastos com pessoal do Município, conforme prevê o art. 169 da Constituição Federal c/c o art. 19, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A repartição dos limites globais, antes expostos, não poderá exceder os percentuais estabelecidos no art. 20 da LRF, detalhados nas Tabelas 04, 05 e 06.

Tabela 04 – Limites percentuais da RCL na esfera Federal

	Limite Legal	Limite Prudencial	Limite de Alerta
Executivo	40,90%	38,86%	36,81%
Legislativo*	2,50%	2,38%	2,25%
Judiciário	6,00%	5,70%	5,40%
Ministério Público	0,60%	0,57%	0,54%

* incluído o Tribunal de Contas da União

Fonte: inciso I do art. 20, par. único do art. 22 e inciso II do § 1º do art. 59, todos da LRF

A Tabela 04 traz em seu bojo os limites percentuais da RCL com gastos de pessoal na esfera Federal, mais especificamente nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, mais o Ministério Público. Ressaltando que do percentual estabelecido ao Poder Legislativo está incluído o Tribunal de Contas da União.

Tabela 05 – Limites percentuais da RCL na esfera Estadual/Distrito Federal

	Limite Legal	Limite Prudencial	Limite de Alerta
Executivo	49,00%	46,55%	44,10%
Legislativo*	3,00%	2,85%	2,70%
Judiciário	6,00%	5,70%	5,40%
Ministério Público	2,00%	1,90%	1,80%

* incluído o Tribunal de Contas dos Estados/Distrito Federal

Fonte: inciso II do art. 20, par. único do art. 22 e inciso II do § 1º do art. 59, todos da LRF

Descreve-se na Tabela 05, os limites percentuais da RCL com gastos de pessoal na esfera Estadual/Distrito Federal, mais especificamente nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, mais o Ministério Público. Ressaltando que do percentual estabelecido ao Poder Legislativo está incluído o Tribunal de Contas dos Estados e do Distrito Federal.

Os limites percentuais da Receita Corrente Líquida com gastos de pessoal na esfera Municipal são demonstrados na Tabela 06.

Tabela 06 – Limites percentuais da RCL na esfera Municipal

	Limite Legal	Limite Prudencial	Limite de Alerta
Executivo	54,00%	51,30%	48,60%
Legislativo*	6,00%	5,70%	5,40%

* incluído o Tribunal de Contas do Município (quando houver)

Fonte: inciso III do art. 20, par. único do art. 22 e inciso II do § 1º do art. 59, todos da LRF

Em virtude da presente investigação científica ter foco na esfera municipal, destaca-se que o limite máximo para os gastos com pessoal do Poder Executivo Municipal (Prefeitura, Fundos, Fundações, Autarquias e Empresas Estatais Dependentes) é de 54% da Receita Corrente Líquida, conforme prevê o art. 20, III, “b”, da LRF.

Já o limite máximo para os gastos com pessoal do Poder Legislativo Municipal (Câmara Municipal) é de 6% da Receita Corrente Líquida, segundo dispõe o art. 20, III, “a” da Lei de Responsabilidade Fiscal. Em Santa Catarina não existe Tribunal de Contas do Município, sendo assim o referido percentual é integralmente relativo às Câmaras Municipais.

3.4 Controle dos limites de aplicação de recursos públicos

Na busca pelo equilíbrio orçamentário, financeiro e patrimonial das contas públicas e com preocupação principal na gestão fiscal responsável, através de ações planejadas e transparentes, a Administração Pública tem aprimorado seus controles.

Mas os limites constitucionais e legais na aplicação de recursos públicos em educação, saúde e pessoal, assim como outros controles estabelecidos no ordenamento jurídico pátrio, para serem cumpridos precisam ser rigorosamente controlados e acompanhados.

Para Mileski (2003, p.138) o controle é elemento essencial ao Estado, pois assegura que a Administração “atue de acordo com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico”.

Acrescentam-se os ensinamentos de Mukai (1999, p. 503), que faz a seguinte definição: “o controle da Administração Pública pode ser definido como a verificação da conformidade dos atos administrativos com o interesse público, com a lei e, ainda, da sua eficiência”.

Gasparini (2006, p.887) afirma que controle do ato administrativo:

É a atribuição de vigilância, orientação e correção de certo órgão ou agente público sobre a atuação de outro ou de sua própria atuação, visando confirmá-la ou desfazê-la, conforme seja ou não legal, conveniente, oportuna e eficiente. No primeiro caso tem-se heterocontrole; no segundo, autocontrole, ou, respectivamente, controle externo e controle interno.

Não obstante a referida asserção deixar de explicitar a possibilidade de controle direto pela sociedade, tal forma de controle é possível mediante a participação dos cidadãos de forma individual ou coletiva.

Nesse sentido, ensina Di Pietro (2005, p. 636) que embora o controle seja atribuição estatal, a Constituição Federal concede direitos aos particulares de buscarem a proteção do interesse coletivo. Considerando o controle popular como um dos mais eficazes meios de controle da Administração Pública.

Denota-se das citações transcritas que esse controle e acompanhamento podem ser institucional, também chamado governamental (interno ou externo) ou social.

Então, uma forma de controle no Setor Público é o institucional interno, que é aquele desempenhado pelo próprio órgão ou entidade dos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) através de área específica, geralmente designada legalmente para tal função.

O controle interno é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes da Federação e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, conforme prevêm os arts. 31 e 70 da CRFB/88 e, simetricamente, no caso do Estado de Santa Catarina, os arts. 58 e 62 da Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989 (CESC/88).

Ressalta-se que, de acordo com o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal devem prestar contas, também, “qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais os entes da Federação respondam, ou que, em nome destes, assumam obrigações de natureza pecuniária”.

E, de forma integrada, segundo o art. 74 da Constituição Federal, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Também os arts. 102 e 113, bem como o § 3º do art. 116 da Lei (federal) nº 8.666/93, conhecida como Lei de Licitações e Contratações (LCC), tratam do controle interno e suas responsabilidades no âmbito das licitações, contratos e convênios.

Na Lei (federal) nº 4.320/64, nos arts. 76 a 80 há referência quanto ao controle financeiro e orçamentário, tal como há referência no parágrafo único do art. 54 e no art. 59 da LRF no controle

da gestão fiscal.

Ainda, tratando de controle institucional, temos outra modalidade, o controle externo, que é aquele desempenhado por órgão diverso da unidade gestora dos recursos públicos. Esse controle fica a cargo do Poder Legislativo que o exerce com o auxílio do Tribunal de Contas, conforme prevêm os arts. 31 e 70 da CRFB/88. Simetricamente, no caso do Estado de Santa Catarina, a previsão está contida no art. 62 da Constituição Estadual de Santa Catarina.

O Tribunal de Contas da União (TCU) possui as seguintes competências previstas na Constituição Federal de 1988:

Quadro 01 – Competências constitucionais do TCU

Competência	Fundamento
Fiscalizar as aplicações de subvenções e a renúncia de receitas	art. 70
Apreciar as contas anuais do Presidente da República e do Governador de Território, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento	art. 33, § 2º e art. 71, I
Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público	art. 71, II
Apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório	art. 71, III
Realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II	art. 71, IV
Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo	art. 71, V
Fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município	art. 71, VI
Prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas	art. 71, VII
Aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário	art. 71, VIII
Assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade	art. 71, IX
Sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal	art. 71, X
Representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados	art. 71, XI
Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas não autorizadas	art. 72, § 1º
Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades	art. 74, § 2º
Fixar os coeficientes dos fundos de participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais	art. 161, parágrafo único

Fonte: Constituição Federal de 1988

As competências do TCU, relacionadas no Quadro 01, guardam simetria com as competências dos demais tribunais de contas Brasil afora. Para auxiliar o legislativo no exercício do controle externo no âmbito da União existe o TCU, nos Estados os Tribunais de Contas dos Estados (TCE's) e em alguns Estados e Municípios existem os Tribunais de Contas dos Municípios (TCM's).

No caso do Estado de Santa Catarina, que será base a presente pesquisa, o órgão técnico de auxílio à Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC) e às Câmaras Municipais (CM's) no exercício do controle externo é o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCESC).

Estão sujeitos a jurisdição do TCESC todos os órgãos e entidades do Estado e dos Municípios Catarinenses, além de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado ou Município Catarinense responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Cabe ressaltar que o controle externo também pode ser exercido pelo Poder Judiciário através de suas intervenções na Administração Pública por meio das decisões judiciais, bem como pelo Ministério Público que é incumbido da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Também os arts. 102 e 113 da Lei de Licitações e Contratações, tratam do controle externo e suas responsabilidades no âmbito das licitações, contratos e convênios. E, na Lei (federal) nº 4.320/64, nos arts. 80 e 82, há referência quanto ao controle orçamentário e financeiro, tal como há referência nos arts. 57, 59 e 73-A, todos da Lei de Responsabilidade Fiscal no controle da gestão fiscal.

Outra forma de controle e não menos importante que as citadas, é o controle social, que é aquele exercido pela sociedade através do cidadão e/ou ações coletivas por intermédio de instituições que representem a sociedade civil organizada. Por exemplo, associações, sindicatos, partidos políticos, organizações não-governamentais (ONGs) entre outras.

O controle social vem se consolidando em virtude da evolução do Estado democrático moderno, que é fundado na democracia representativa. Todavia seu efetivo exercício depende de variáveis culturais e comportamentais, relacionadas aos aspectos econômicos, sociais e, especialmente, educacionais da sociedade como um todo.

Enfim, todas as formas de controles, cada um com sua característica, são imprescindíveis para o acompanhamento e o cumprimento dos limites na aplicação dos recursos públicos, através do exercício de ações preventivas (controle prévio ou *a priori*), concomitantes (controle sucessivo ou simultâneo) e posteriores (controle corretivo, subseqüente ou *a posteriori*).

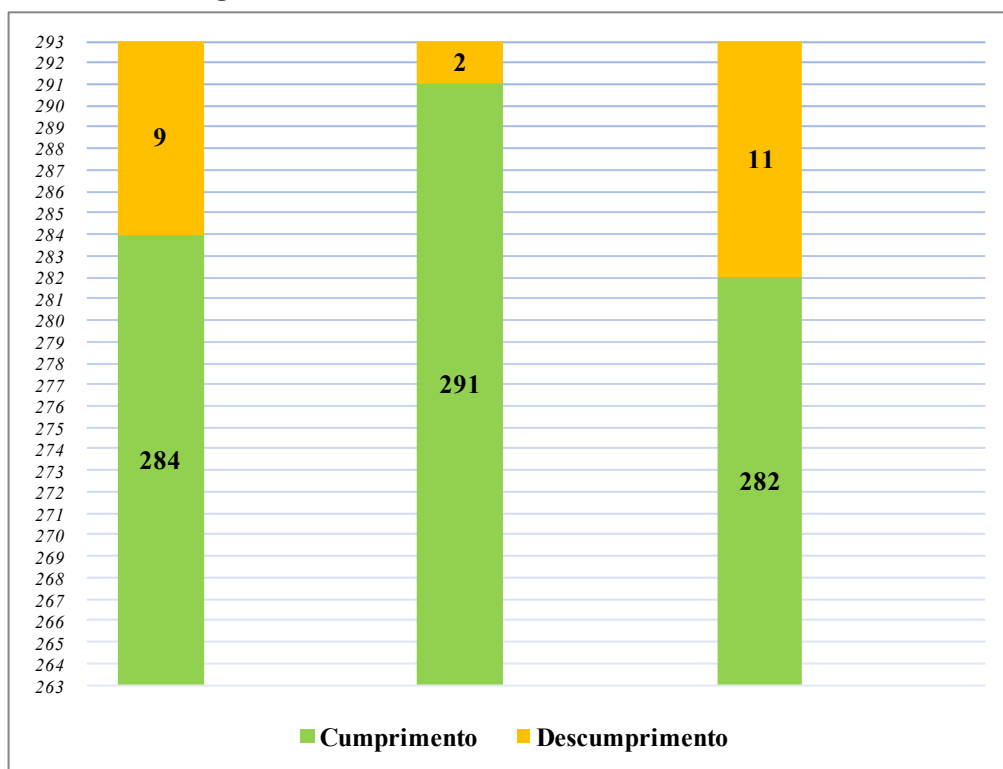
4 Análise dos Resultados

Neste item são apresentados e analisados os dados dos gastos públicos dos municípios catarinenses em 2008, 2009 e 2010 nas áreas da educação, da saúde e de pessoal, extraídos do Sistema de Fiscalização Integrada de Gestão (*e-Sfinge*) e dos relatórios técnicos da Diretoria de Controle dos Municípios (DMU), de forma a traçar um panorama geral do Estado de Santa Catarina.

4.1 Gastos públicos dos municípios catarinenses com educação

A partir do levantamento de dados dos gastos públicos dos municípios catarinenses com educação, elaborou-se a Figura 01 para demonstrar quantitativamente o total de municípios que observaram o mínimo constitucional de 25% a ser empreendido na área.

Figura 01 – Mínimo constitucional de 25% em educação



Fonte: Sistema e-Sfinge do TCESC

Depreende-se da Figura 01 que no exercício financeiro do ano de 2008, dos 293 municípios catarinenses, 09 municípios não cumpriram a aplicação mínima de 25% em recursos públicos em educação, correspondendo a 3,07% do total de municípios catarinenses.

Em 2009 o cenário modificou-se positivamente, uma vez que apenas 02 municípios deixaram de aplicar o percentual constitucional mínimo de recursos públicos em educação, o que corresponde a 0,68% do total de municípios catarinenses.

Já no exercício financeiro de 2010 a situação acabou dando um revês, pois 11 municípios deixaram de aplicar o percentual mínimo de 25% em recursos públicos em educação, correspondendo a 3,75% do total de municípios catarinenses.

Para depurar a interpretação dos dados relativos à aplicação de recursos públicos em ensino nos municípios catarinenses, optou-se por confeccionar a Tabela 07:

Tabela 07 – Intervalos, maior e menor percentual de aplicação em educação

Aplicação	2008	2009	2010
De 20% a 25%	09	02	11
De 25% a 30%	203	184	211
De 30% a 35%	67	89	56
De 35% a 40%	11	16	13
De 40% a 50%	02	02	02
De 50% a 60%	01	-	-
Maior Percentual	52,69	41,02	41,48
Menor Percentual	20,66	24,19	22,23

Fonte: Sistema e-Sfinge do TCESC

Infere-se da Tabela 07 que as aplicações em recursos públicos em educação dos municípios catarinenses concentram-se na faixa de 25% a 30% de recursos provenientes de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino.

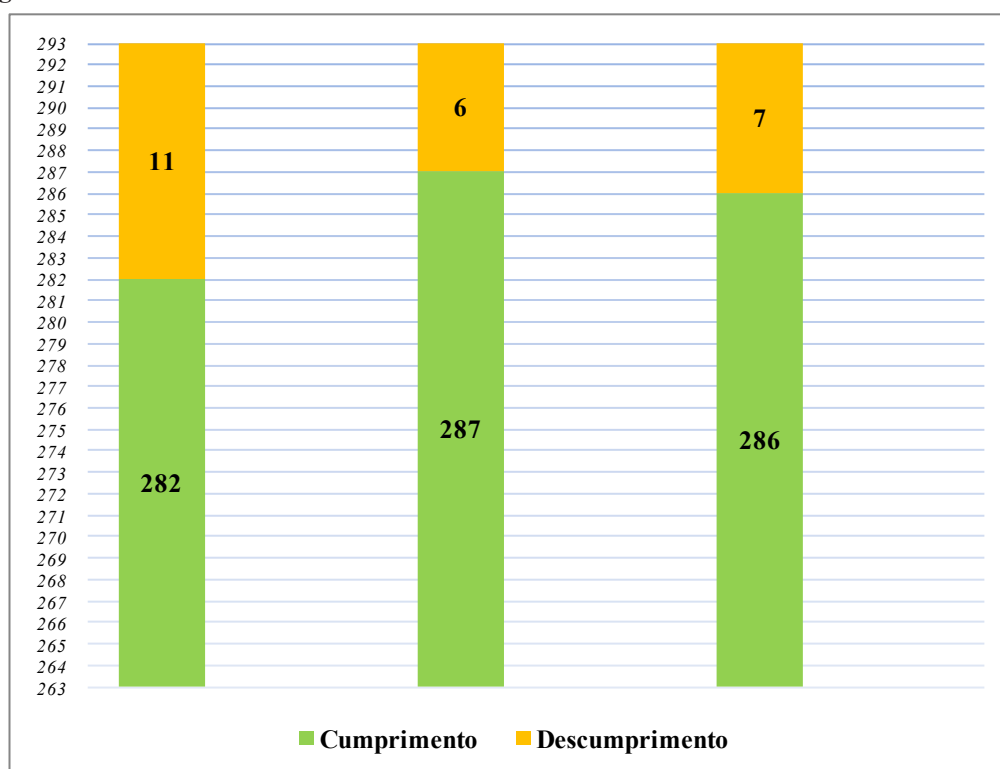
No ano de 2008 o maior percentual aplicado em ensino foi 52,69%, o que significa dizer que foram aplicados 27,69% a mais do que o mínimo constitucional obrigatório, ou seja, foi realizado mais que o dobro do investimento em ensino neste caso. No mesmo ano, o menor percentual aplicado foi de 20,66%, ou seja, 4,34% a menos do que o percentual que deveria ser aplicado na área da educação.

Em 2009 o maior percentual aplicado em ensino foi de 41,02%, correspondendo a 16,02% a mais do percentual mínimo obrigatório. Também no ano, o menor percentual aplicado na área da educação foi de 24,19%, isto é, 0,81% a menos em relação ao percentual referência.

No exercício financeiro de 2010 o maior percentual aplicado em ensino foi 41,48%, o que equivale dizer que foi aplicado 16,48% a mais do que o percentual mínimo. O menor percentual aplicado no ano foi de 22,23%, 2,77% a menos do que o percentual obrigatório.

A Figura 02 retrata a situação da aplicação de recursos oriundos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) na remuneração dos profissionais do magistério, conforme prevê o art. 60, XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988 c/c o art. 22 da Lei (federal) nº 11.494/2007.

Figura 02 – Mínimo de 60% do FUNDEB



Fonte: Sistema e-Sfinge do TCESC

Extraí-se da Figura 02 que no exercício financeiro do ano de 2008, dos 293 municípios catarinenses, 11 municípios não cumpriram a aplicação mínima de 60% dos recursos oriundos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério, correspondendo a 3,75% do total de municípios catarinenses.

Em 2009 o cenário modificou-se positivamente, pois 06 foram os municípios que deixaram de aplicar o referido percentual mínimo, o que corresponde a 2,05% do total de municípios catarinenses.

Já no exercício financeiro de 2010 a situação acabou mudando negativamente, uma vez que 07 municípios deixaram de aplicar o percentual mínimo de 60% em recursos oriundos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério, correspondendo a 2,39% do total de municípios

catarinenses.

Para melhor depurar a interpretação dos dados relativos à aplicação de recursos oriundos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação na remuneração dos profissionais do magistério nos municípios catarinenses, optou-se por confeccionar a Tabela 08:

Tabela 08 – Intervalos, maior e menor percentual de aplicação mínima 60% FUNDEB

Aplicação	2008	2009	2010
De 40% a 50%	-	01	-
De 50% a 60%	11	03	06
De 60% a 70%	89	83	92
De 70% a 80%	59	82	81
De 80% a 90%	61	61	63
De 90% a 100%	73	63	51
Maior Percentual	100,00	100,00	100,00
Menor Percentual	51,63	46,31	57,49

Fonte: Sistema e-Sfinge do TCESC

Pode-se deduzir da Tabela 08 que as aplicações de recursos oriundos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério nos municípios catarinenses concentram-se na faixa de 60% a 80%.

Nos anos pesquisados o maior percentual aplicado em ensino foi 100%, o que significa dizer que foram integralmente aplicados os recursos oriundos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação na remuneração dos profissionais do magistério nos municípios catarinenses.

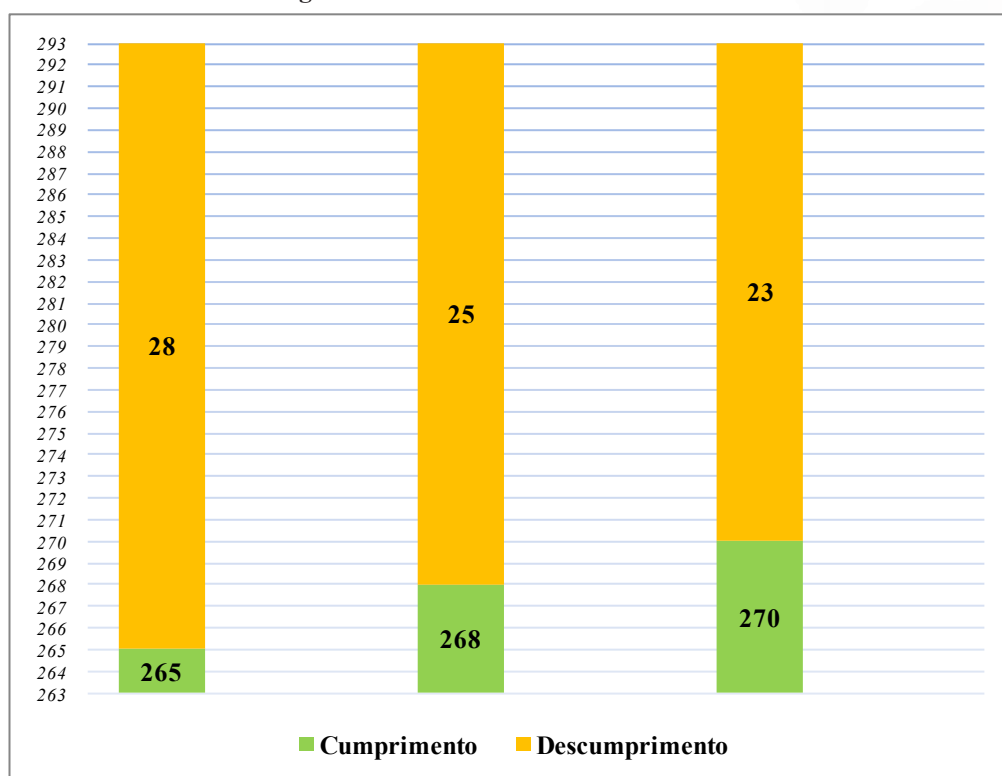
No ano de 2008 o menor percentual aplicado foi de 51,63%, ou seja, 8,37% a menos do que deveria ser aplicado.

Em 2009 o menor percentual aplicado foi de 46,31%, isto é, 13,69% a menos do que o percentual referência.

No exercício financeiro de 2010 o menor percentual aplicado no ano foi de 57,49%, 2,51% a menos do que o percentual mínimo obrigatório.

A Figura 03 compila os dados dos municípios catarinenses relativos à aplicação de recursos oriundos do FUNDEB (no exercício financeiro em que forem creditados), em despesas com manutenção e desenvolvimento da educação básica, segundo dispõe o art. 21 da Lei (federal) nº 11.494/2007.

Figura 03 – Mínimo de 95% do FUNDEB



Fonte: Sistema e-Sfinge do TCESC

Da leitura da Figura 03 constata-se que no exercício financeiro do ano de 2008, dos 293 municípios catarinenses, 28 municípios não cumpriram a aplicação mínima de 95% dos recursos oriundos do FUNDEB em despesas com manutenção e desenvolvimento da educação básica, correspondendo a 9,56% do total de municípios catarinenses.

Em 2009 o cenário melhorou um pouco, pois 25 foram os municípios que deixaram de aplicar o referido percentual mínimo, o que corresponde a 8,53% do total de municípios catarinenses.

No exercício financeiro de 2010 a situação melhorou um pouco mais, uma vez que 23 municípios deixaram de aplicar o percentual mínimo de 95% em recursos oriundos do FUNDEB em despesas com manutenção e desenvolvimento da educação básica, correspondendo a 7,85% do total de municípios catarinenses.

Para melhor depurar a interpretação dos dados relativos à aplicação de recursos oriundos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (no exercício financeiro em que forem creditados), em despesas com manutenção e desenvolvimento da educação básica nos municípios catarinenses, optou-se por confeccionar a Tabela 09:

Tabela 09 – Intervalos, maior e menor percentual de aplicação mínima 95% FUNDEB

Aplicação	2008	2009	2010
De 40% a 50%	01	-	-
De 50% a 60%	-	02	-
De 60% a 70%	01	01	-
De 70% a 80%	04	01	02
De 80% a 90%	11	09	04
De 90% a 100%	276	280	287
Maior Percentual	100,00	100,00	100,00
Menor Percentual	46,52	53,07	76,08

Fonte: Sistema e-Sfinge do TCESC

Verifica-se que na Tabela 09 as aplicações de recursos oriundos do FUNDEB (no exercício financeiro em que forem creditados), em despesas com manutenção e desenvolvimento da educação básica nos municípios catarinenses estão concentradas na faixa de 90% a 100%.

Nos anos pesquisados o maior percentual aplicado em ensino foi 100%, o significa dizer que foram integralmente aplicados os recursos oriundos do FUNDEB em despesas com manutenção e desenvolvimento da educação básica nos municípios catarinenses.

No ano de 2008 o menor percentual aplicado foi de 46,52%, ou seja, 48,48% a menos que deveria ser aplicado.

Em 2009 o menor percentual aplicado foi de 53,07%, isto é, 41,93% a menor do percentual referência.

No exercício financeiro de 2010 o menor percentual aplicado no ano foi de 76,08%, 18,92% a menos do que o percentual mínimo obrigatório.

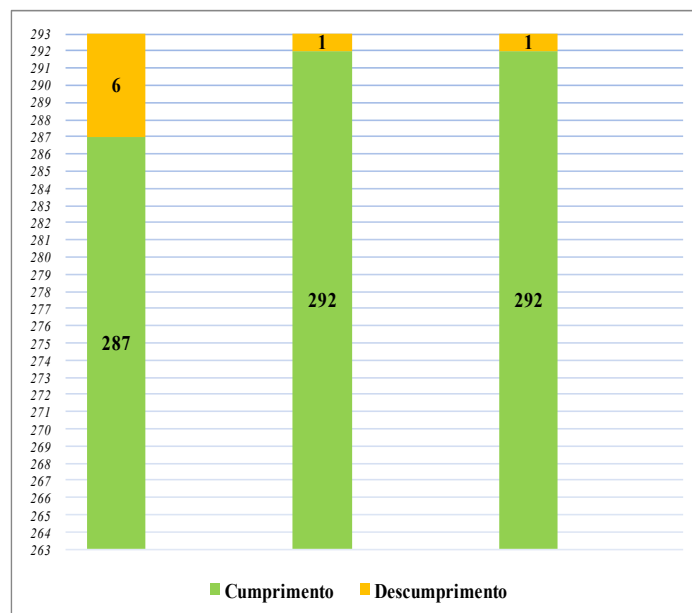
Diante o exposto, pode-se observar que no quesito aplicação de recursos em ensino os municípios catarinenses têm, em sua maioria, empregado os percentuais mínimos constitucionais e legais.

Verifica-se que os maiores problemas são encontrados na aplicação de recursos oriundos do FUNDEB, pois restam evidenciados números razoáveis de descumprimentos da legislação vigente. Tal fato pode ter acontecido devido a prematura vigência da Lei (federal) nº 11.494/2007, que foi publicada no Diário Oficial da União (DOU) em 21.06.2007 e retificada no DOU de 22.06.2007.

4.2 Gastos públicos dos municípios catarinenses com saúde

Do levantamento de dados dos gastos públicos dos municípios catarinenses com saúde, elaborou-se a Figura 04 para demonstrar quantitativamente o total de municípios que observaram o mínimo constitucional de 15% a ser empreendido na área.

Figura 04 – Mínimo constitucional de 15% em saúde



Fonte: Sistema e-Sfinge do TCESC

Depreende-se da Figura 04 que no exercício financeiro do ano de 2008, dos 293 municípios catarinenses, 06 municípios não cumpriram a aplicação mínima de 15% em recursos públicos em saúde, correspondendo a 2,05% do total de municípios catarinenses.

Em 2009 e 2010 o cenário modificou-se positivamente, uma vez que apenas 01 município deixou de aplicar o percentual constitucional mínimo de recursos públicos em saúde, o que corresponde a 0,34% do total de municípios catarinenses.

Para melhor depurar a interpretação dos dados relativos à aplicação de recursos públicos em saúde nos municípios catarinenses, optou-se por confeccionar a Tabela 10:

Tabela 10 – Intervalos, maior e menor percentual de aplicação constitucional em saúde

Aplicação	2008	2009	2010
De 10% a 15%	06	01	01
De 15% a 20%	235	213	206
De 20% a 25%	46	74	72
De 25% a 30%	06	04	13
De 30% a 35%	-	-	01
Aplicação	2008	2009	2010
De 35% a 40%	-	01	-
Maior Percentual	27,36	35,52	33,07
Menor Percentual	10,59	14,84	13,91

Fonte: Sistema e-Sfinge do TCESC

Infere-se da Tabela 10 que as aplicações em recursos públicos em saúde dos municípios catarinenses se concentram na faixa de 15% a 20% de recursos provenientes de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em ações e serviços públicos de saúde.

No ano de 2008 o maior percentual aplicado em saúde foi 27,36%, o que significa dizer que foram aplicados 12,36% a mais do que o mínimo constitucional obrigatório, quase o dobro do investimento exigido à saúde. No mesmo ano, o menor percentual aplicado foi de 10,59%, ou seja, 4,41% a menos do que deveria ser aplicado na área da saúde.

Em 2009 o maior percentual aplicado em saúde foi de 35,52%, correspondendo a 20,52% a mais do que o percentual mínimo obrigatório, ou seja, mais que o dobro do investimento exigido à saúde. Também no ano, o menor percentual aplicado na área da saúde foi de 14,84%, isto é, 0,16% a menos do que o percentual referência.

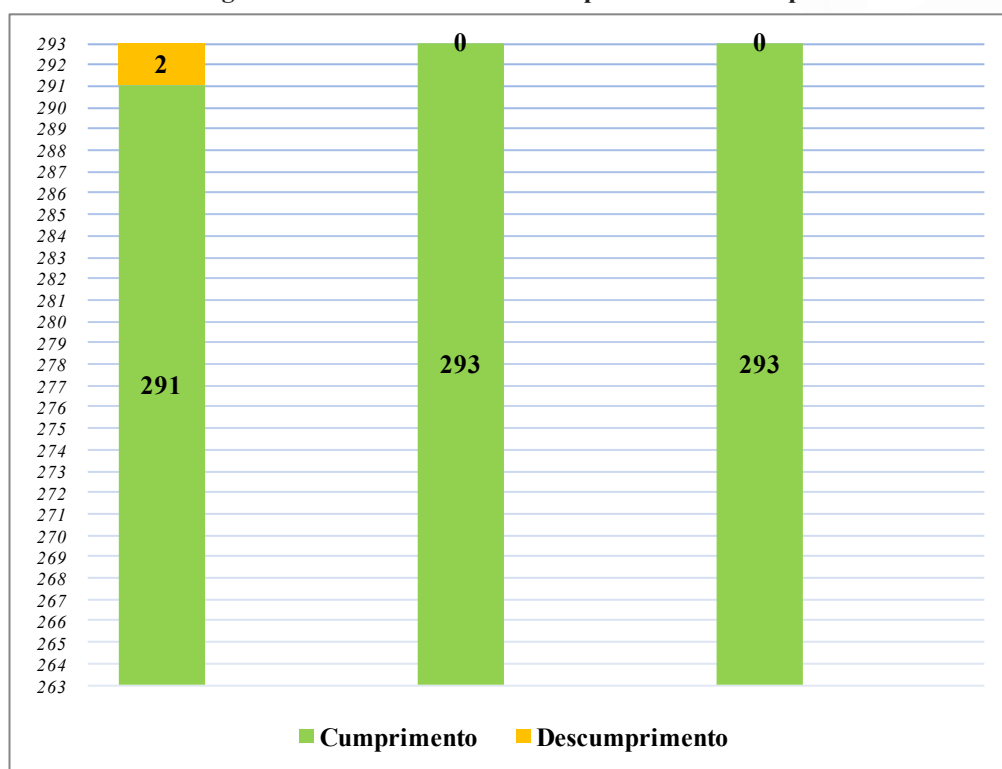
No exercício financeiro de 2010 o maior percentual aplicado em saúde foi 33,07%, o que equivale dizer que foi aplicado 18,07% a mais do que o percentual mínimo, isto é, mais que o dobro do investimento exigido à saúde. O menor percentual aplicado no ano 2010 foi de 13,91%, 1,09% a menos do que o percentual obrigatório.

Pelo exposto, nota-se que no quesito aplicação de recursos em saúde os municípios catarinenses têm, em sua maioria, empregado os percentuais mínimos constitucionais.

4.3 Gastos públicos dos municípios catarinenses com pessoal

De posse do levantamento de dados das contas públicas dos municípios catarinenses, elaborou-se a Figura 05 para demonstrar quantitativamente o total de municípios que observaram o limite máximo 60% da Receita Corrente Líquida para os gastos com pessoal do Município, conforme prevê o art. 169 da Constituição Federal de 1988 c/c o art. 19, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Figura 05 – Máximo de 60% com pessoal no Município



Fonte: Sistema e-Sfinge do TCESC

Da atenta leitura da Figura 05, observa-se que no exercício financeiro do ano de 2008, dos 293 municípios catarinenses, 02 municípios descumpriram a aplicação máxima de 60% de recursos públicos em pessoal no âmbito do município, correspondendo a 0,68% do total de municípios catarinenses.

Em 2009 e 2010 o cenário modificou-se positivamente, uma vez que nenhum município catarinense infringiu a regra legal estabelecida.

Para melhor depurar a interpretação dos dados relativos à aplicação de recursos públicos em pessoal no âmbito dos municípios catarinenses, optou-se por confeccionar a Tabela 11:

Tabela 11 – Intervalos, maior e menor percentual de aplicação em pessoal no Município

Aplicação	2008	2009	2010
De 20% a 30%	01	-	-
De 30% a 40%	75	27	28
De 40% a 50%	174	172	177
De 50% a 60%	41	94	88
De 60% a 70%	02	-	-
Maior Percentual	62,76	59,34	57,86
Menor Percentual	29,50	30,43	30,40

Fonte: Sistema e-Sfinge do TCESC

Pode-se deduzir da Tabela 11 que as aplicações em recursos públicos em pessoal no âmbito dos municípios catarinenses estão concentradas na faixa de 40% a 50%.

No ano de 2008 o maior percentual aplicado em pessoal no âmbito do município foi 62,76%, o significa dizer que foram aplicados 2,76% a mais do que permitido, acarretando em conduta irregular do gestor. No mesmo ano, o menor percentual aplicado foi de 29,50%, ou seja, 30,50% a menos do que o percentual possível de aplicação.

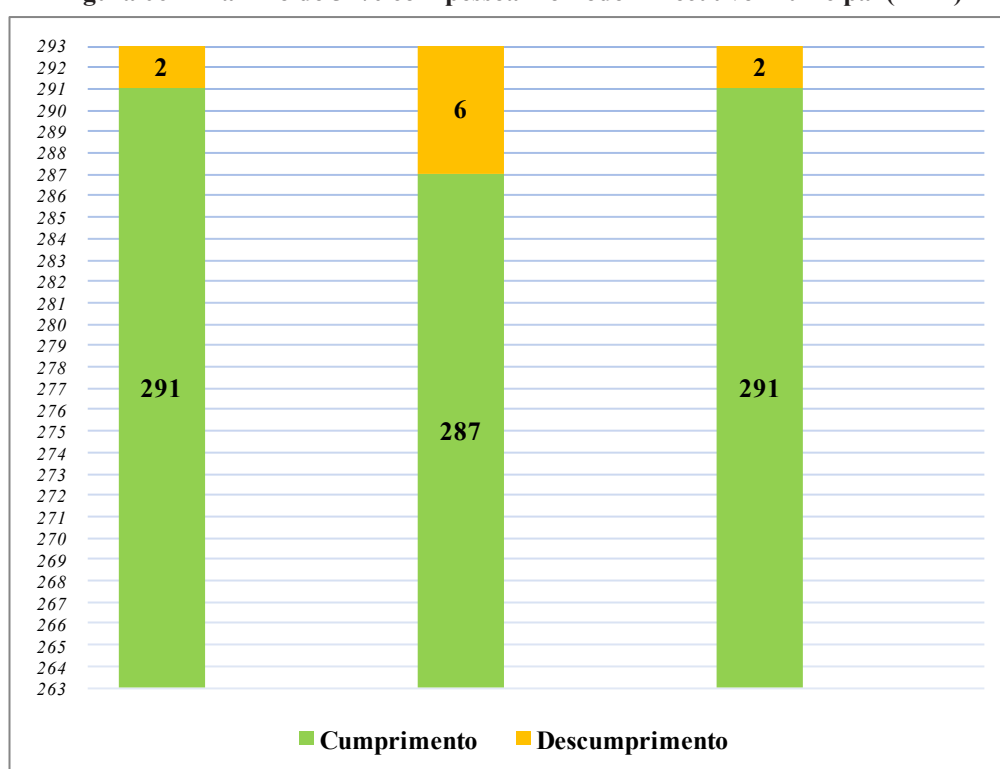
Em 2009 o maior percentual aplicado foi de 59,34%, correspondendo a 0,66% a menos do

percentual máximo legal. Também no ano, o menor percentual aplicado na área foi de 30,43%, isto é, 29,57% a menos do que o percentual referência. Nesse ano não houve descumprimento do percentual máximo legal.

No exercício financeiro de 2010 o maior percentual aplicado foi 57,86%, o que equivale dizer que foi aplicado 2,14% a menos do que o percentual máximo. O menor percentual aplicado no ano foi de 30,40%, 29,60% a menos do que o percentual permitido. Assim como em 2009, nesse ano não houve descumprimento do percentual máximo legal.

A Figura 06 retrata a situação dos gastos com pessoal do Poder Executivo Municipal (Prefeitura, Fundos, Fundações, Autarquias e Empresas Estatais Dependentes) é de 54% da Receita Corrente Líquida, conforme prevê o art. 20, III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Figura 06 – Máximo de 54% com pessoal no Poder Executivo Municipal (PEM)



Fonte: Sistema e-Sfinge do TCESC

A Figura 06 demonstra que no exercício financeiro do ano de 2008, dos 293 municípios catarinenses, 02 municípios descumpriram a aplicação máxima de 54% dos recursos em pessoal do Poder Executivo Municipal, correspondendo a 0,68% do total de municípios catarinenses.

Em 2009 o cenário piorou um pouco, pois foram 06 os municípios que aplicaram recursos em pessoal no Poder Executivo Municipal além do permitido legalmente, o que corresponde a 2,05% do total de municípios catarinenses.

No exercício financeiro de 2010 a situação voltou ao patamar de 2008, uma vez que 02 municípios descumpriram a aplicação máxima de 54% dos recursos em pessoal do Poder Executivo Municipal, correspondendo a 0,68% do total de municípios catarinenses.

Para melhor depurar a interpretação dos dados relativos à aplicação de recursos públicos em pessoal no Poder Executivo Municipal, optou-se por confeccionar a Tabela 12:

Tabela 12 – Intervalos, maior e menor percentual de aplicação em pessoal no PEM

Aplicação	2008	2009	2010
De 20% a 30%	04	02	01
De 30% a 40%	111	61	59
De 40% a 50%	159	192	197
De 50% a 60%	18	38	36
De 60% a 70%	01	-	-
Maior Percentual	60,50	56,02	55,42
Menor Percentual	26,82	27,90	29,33

Fonte: Sistema e-Sfinge do TCESC

Extraí-se da Tabela 12 que as aplicações em recursos públicos em pessoal no Poder Executivo Municipal se concentram na faixa de 30% a 50%.

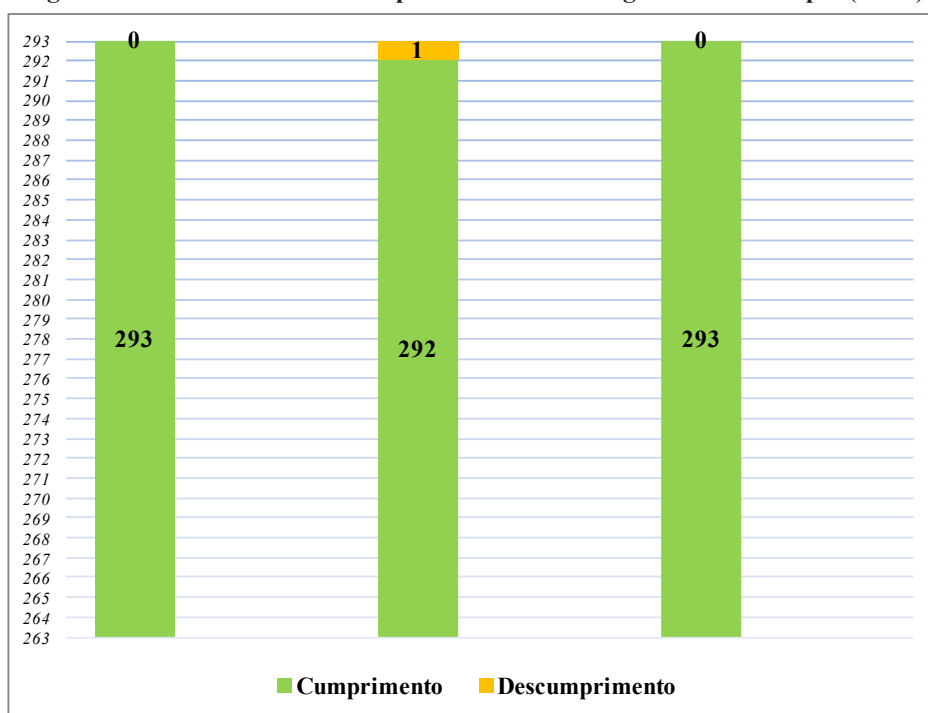
No ano de 2008 o maior percentual aplicado em pessoal no Poder Executivo Municipal foi 60,50%, o significa dizer que foram aplicados 6,50% a mais do que o permitido, acarretando em conduta irregular do gestor. No mesmo ano, o menor percentual aplicado foi de 26,82%, ou seja, 27,18% a menos do percentual possível de aplicação, o que significa dizer que houve folga para incrementar os gastos com pessoal.

Em 2009 o maior percentual aplicado foi de 56,02%, correspondendo a 2,02% a mais do percentual máximo legal, acarretando em conduta irregular do gestor. Também no ano, o menor percentual aplicado na área foi de 27,90%, isto é, 26,10% a menos do que o percentual referência, uma folga significativa para aumentar a despesa com pessoal no Poder Executivo Municipal.

No exercício financeiro de 2010 o maior percentual aplicado foi 55,42%, o que equivale dizer que foi aplicado 1,42% a mais do que o percentual máximo, acarretando em conduta irregular do gestor. O menor percentual aplicado no ano foi de 29,33%, 29,67% a menos do que o percentual permitido.

A Figura 07 compila os dados dos municípios catarinenses relativos aos gastos com pessoal do Poder Legislativo Municipal (Câmara Municipal) é de 6% da Receita Corrente Líquida, segundo dispõe o art. 20, III, “a” da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Figura 07 – Máximo de 6% com pessoal no Poder Legislativo Municipal (PLM)



Fonte: Sistema e-Sfinge do TCESC

Nota-se na Figura 07 que em 2008 e 2010 nenhum município catarinense descumpriu a aplicação máxima de 6% dos recursos em pessoal do Poder Legislativo Municipal.

No exercício financeiro de 2009, dos 293 municípios catarinenses, apenas 1 município descumpriu o referido percentual, correspondendo a 0,34% do total de municípios catarinenses.

Para melhor depurar a interpretação dos dados relativos à aplicação de recursos públicos em pessoal no Poder Legislativo Municipal, optou-se por confeccionar a Tabela 13:

Tabela 13 – Intervalos, maior e menor percentual de aplicação em pessoal no PLM

Aplicação	2008	2009	2010
De 0% a 1%	04	02	02
De 1% a 2%	74	40	48
De 2% a 3%	154	104	116
De 3% a 4%	53	112	102
De 4% a 5%	07	29	23
De 5% a 6%	01	05	02
De 6% a 7%	-	01	-
Maior Percentual	5,12	6,53	5,43
Menor Percentual	0,86	0,90	0,84

Fonte: Sistema e-Sfinge do TCESC

Infere-se da Tabela 13 que as aplicações em recursos públicos em pessoal no Poder Legislativo Municipal se concentram na faixa de 2% a 4%.

No ano de 2008 o maior percentual aplicado em pessoal no Poder Legislativo Municipal foi 5,12%, o que significa dizer que foram aplicados 0,88% a menos do que o permitido. No mesmo ano, o menor percentual aplicado foi de 0,86%, ou seja, 5,14% a menos do que o percentual possível de aplicação, uma folga significativa para incrementar os gastos com pessoal no Poder Legislativo Municipal. Nesse ano não houve descumprimento do percentual máximo legal.

Em 2009 o maior percentual aplicado foi de 6,53%, correspondendo a 0,53% a mais do que o percentual máximo legal, acarretando em conduta irregular do gestor. Também no ano, o menor percentual aplicado na área foi de 0,90%, isto é, 5,10% a menos do que o percentual referência, o que significa dizer que houve folga para aumentar os gastos com pessoal.

No exercício financeiro de 2010 o maior percentual aplicado foi 5,43%, o que equivale dizer que foi aplicado 0,57% a menos do que o percentual máximo. O menor percentual aplicado no ano foi de 0,84%, 5,16% a menos do que o percentual permitido. Assim como em 2008, nesse ano não houve descumprimento do percentual máximo legal.

Num panorama geral, constata-se que os municípios catarinenses observaram os limites máximos de despesa com pessoal, tendo maior dificuldade em controlar os gastos públicos com o pessoal do Poder Executivo Municipal. É provável que esse fato deva-se a diversidade de carreiras, a grande quantidade de agentes públicos que compõe o Poder Executivo Municipal e a outras complexidades existentes relacionadas à gestão de pessoas em grandes estruturas.

5 Conclusões e Sugestões para futuros trabalhos

Ao final deste artigo, entende-se que o objetivo geral pretendido “verificar os gastos públicos em educação, saúde e pessoal em 2008, 2009 e 2010” foi alcançado, uma vez que foram levantadas informações contábeis dos municípios catarinenses acerca do (des)cumprimento dos limites constitucionais e legais na aplicação de recursos públicos nas áreas e períodos citados.

Quanto ao primeiro objetivo específico: “identificar os limites constitucionais e legais de recursos públicos municipais que devem ser aplicados em educação, saúde e pessoal”, nota-se que

foi atingido, pois da atenta leitura da Constituição Federal de 1988 (CRFB/88) e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foram expostos, de forma pormenorizada, os limites a serem observados na aplicação de recursos públicos nas áreas objeto de estudo, em todas as esferas de governo e em especial no âmbito municipal.

No que tange ao segundo objetivo específico: “apresentar os intervalos, maiores e menores percentuais de aplicação de recursos públicos em educação, saúde e pessoal pelos municípios catarinenses em 2008, 2009 e 2010, a partir das prestações de contas apreciadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCESC)”, conclui-se que:

Do cumprimento da aplicação mínima dos municípios catarinenses com educação de:

A) 25% em recursos públicos em educação constatou-se que: a faixa de aplicação concentra-se entre 25% e 30%; no período pesquisado, 2008 a 2010, verifica-se que o maior percentual aplicado foi feito em 2008 (52,69%) e o menor (20,66%) aconteceu no mesmo ano.

B) 60% dos recursos oriundos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério verificou-se que: a faixa de aplicação concentra-se entre 60% e 80%; nos anos pesquisados o maior percentual aplicado em ensino foi 100% e o menor percentual (46,31%) ocorreu em 2009.

C) 95% dos recursos oriundos do FUNDEB em despesas com manutenção e desenvolvimento da educação básica pode-se averiguar que: a faixa de aplicação fica concentrada entre 90% e 100%; nos anos pesquisados o maior percentual aplicado em ensino foi 100% e o menor percentual (46,52%) foi aplicado no ano de 2008.

Do cumprimento da aplicação mínima dos municípios catarinenses com saúde:

A) 15% em recursos públicos em saúde constatou-se que: a faixa de aplicação está concentrada entre 15% e 20%; atingiu-se o maior percentual (35,52%) aplicado em 2009 e o menor (27,36%) em 2008.

Do cumprimento da aplicação máxima dos municípios catarinenses com pessoal:

A) 60% de recursos públicos em pessoal no âmbito do município constatou-se que: a faixa de aplicação concentra-se entre 40% e 50%; no ano de 2008 chegou-se ao maior percentual (62,76%) aplicado em pessoal e foi no mesmo ano o menor percentual (29,50%) no período pesquisado;

B) 54% dos recursos em pessoal do Poder Executivo Municipal verificou-se que: a faixa de aplicação está concentrada entre 30% e 50%; no ano de 2008 alcançou-se o maior percentual (60,50%) aplicado em pessoal no Poder Executivo Municipal e foi no mesmo ano que se atingiu o menor percentual (26,82%); e

C) 6% dos recursos em pessoal do Poder Legislativo Municipal pode-se averiguar que: a faixa de aplicação concentra-se entre 2% e 4%; em 2009 obteve-se o maior percentual (6,53%) aplicado e em 2010 o menor percentual (0,84%).

No tocante ao terceiro e último objetivo específico: “identificar, no período analisado, a quantidade de municípios catarinenses que (des)cumpriram os limites constitucionais e legais de aplicação de recursos públicos nas áreas investigadas”, pode-se observar que:

Do cumprimento da aplicação mínima dos municípios catarinenses com educação de:

A) 25% em recursos públicos em educação constatou-se que: em 2008, dos 293 municípios catarinenses, 09 municípios não cumpriram o percentual mínimo de aplicação. Em 2009 apenas 02 municípios deixaram de aplicar o referido percentual e em 2010 foram 11 municípios;

B) 60% dos recursos oriundos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério verificou-se que: em 2008, 11 municípios não cumpriram a determinação legal, em 2009 foram 06 e 2010 foram 07 municípios; e

C) 95% dos recursos oriundos do FUNDEB em despesas com manutenção e desenvolvimento da educação básica pôde-se averiguar que: em 2008, foram 28 municípios que deixaram de aplicar o referido percentual, em 2009 foram 25 e em 2010 foram 23 municípios.

Do cumprimento da aplicação mínima dos municípios catarinenses com saúde de:

A) 15% em recursos públicos em saúde constatou-se que: no ano de 2008, 06 municípios não cumpriram a aplicação mínima, em 2009 e 2010 o cenário modificou-se positivamente, uma vez que apenas 01 município deixou de aplicar o referido percentual.

Do cumprimento da aplicação máxima dos municípios catarinenses com pessoal:

A) No ano de 2008, 02 municípios descumpriram a aplicação máxima de 60% de recursos públicos em pessoal no âmbito do município, em 2009 e 2010 o cenário modificou-se positivamente, uma vez que nenhum município catarinense infringiu a regra legal estabelecida;

B) No ano de 2008, 02 municípios descumpriram a aplicação máxima de 54% dos recursos em pessoal do Poder Executivo Municipal, em 2009 foram 06 e em 2010 a situação voltou ao patamar de 2008, uma vez que 02 municípios descumpriram a aplicação máxima citada; e

C) Em 2008 e 2010 nenhum município catarinense descumpriu a aplicação máxima de 6% dos recursos em pessoal do Poder Legislativo Municipal. Já em 2009, dos 293 municípios catarinenses, apenas 1 município descumpriu o referido percentual.

Assim, inferi-se que no quesito aplicação de recursos em ensino os municípios catarinenses têm, em sua maioria, empregado os percentuais mínimos constitucionais e legais. Encontrando problemas na aplicação de recursos oriundos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), provavelmente pela prematura vigência da Lei (federal) nº 11.494/2007, que foi publicada no Diário Oficial da União (DOU) em 21.06.2007 e retificada no DOU de 22.06.2007. Uma lei recente para que os municípios tenham que se enquadrar às suas regras.

No quesito aplicação de recursos em saúde, restou evidenciado que os municípios catarinenses têm, também, respeitado os limites constitucionais.

Na última área de pesquisa, relativa aos gastos com pessoal nos municípios catarinenses, constatou-se que os municípios catarinenses foram zelosos com suas obrigações legais observando os limites máximos de despesa de pessoal, tendo maior dificuldade em controlar os gastos públicos com pessoal do Poder Executivo Municipal, talvez pela diversidade de carreiras, pela grande quantidade de agentes públicos que o compõe e outras complexidades existentes relacionadas à gestão de pessoas em grandes estruturas.

Para futuros trabalhos sugere-se realizar estudos em períodos posteriores ao investigado para traçar um panorama geral dos municípios de outros Estados da Federação; para comparar os

resultados dos municípios catarinenses com outros municípios do país; e para analisar a qualidade do gasto público em educação, saúde e pessoal dos municípios catarinenses.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988*. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 1º fev. 2012.

_____. *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. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 1º fev. 2012.

_____. *Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007*. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 1º fev. 2012.

_____. *Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 1º fev. 2012.

_____. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. *Resolução nº 322, de 08 de maio de 2003*. Aprova diretrizes acerca da aplicação da Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000. Disponível em: <<http://www.saude.gov.br>>. Acesso em: 1º fev. 2012.

DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. *Direito Administrativo*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de metodologia científica*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MARTINS, Gilberto de Andrade. *Manual para elaboração de monografias e dissertações*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MUKAI, Toshio. *Direito administrativo sistematizado*. São Paulo: Saraiva, 1999.

SANTA CATARINA. Constituição (1989). *Constituição do Estado de Santa Catarina, de 05 de outubro de 1989*. Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br>>. Acesso em: 1º fev. 2012.

_____. *Lei nº 12.668, de 03 de outubro de 2003*. Cria o Município de Balneário Rincão e adota outras providências. Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br>>. Acesso em: 1º fev. 2012.

_____. *Lei nº 12.690, de 25 de outubro de 2003*. Cria o Município de Pescaria Brava e adota outras providências. Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br>>. Acesso em: 1º fev. 2012.