

A adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo como parâmetros os Gastos com Pessoal e a Receita Orçamentária: Um estudo de caso do município de Tocantins - MG

Tainá Rodrigues Gomide (UFV) - tainagomide@yahoo.com.br

Pedro Lúcio Rodrigues Gomide (UFMG/FJP) - pedrolgomide@hotmail.com

Walmer Faroni (UFV) - w.faroni@ufv.br

Rodrigo Mafia Laureano (UFV) - calangomafia@hotmail.com

Ludiany Barbosa Sena (B&C) - ludiany.sena@boucinhasconti.com.br

Resumo:

O presente trabalho apresentou os impactos provocados pela Lei de Responsabilidade Fiscal nos gastos com pessoal e na estrutura da receita orçamentária no município de Tocantins-MG. Em 2008, a Lei de Responsabilidade Fiscal completou 8 (oito) anos de vigência. O objetivo desta pesquisa é identificar a influência da Lei de Responsabilidade Fiscal em relação aos gastos com pessoal e receitas orçamentárias no município de Tocantins-MG. O período temporal de análise é de 1998-2007. Também se aplicou alguns indicadores de estrutura financeira a fim de atingir os objetivos específicos. Notou-se o comprimento da despesa com pessoal/RCL(Receita Corrente Líquida) mesmo antes da Lei de Responsabilidade Fiscal(LRF). Verificou-se um resultado positivo também sobre os indicadores de receita e despesa. Contudo, sobre a composição da receita e a situação financeira constatou-se um aumento das receitas de transferências, indicando uma dependência maior deste município com relação a outras esferas governamentais, e conseqüente situação de déficit durante o período. Esta análise confirma o reflexo positivo da Lei de Responsabilidade Fiscal e tendências de uma nova cultura na gestão pública.

Palavras-chave: Responsabilidade Fiscal, Receita Pública, Despesa Pública

Área temática: Gestão de Custos no Setor Governamental

A adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo como parâmetros os Gastos com Pessoal e a Receita Orçamentária: Um estudo de caso do município de Tocantins -MG

RESUMO

O presente trabalho apresentou os impactos provocados pela Lei de Responsabilidade Fiscal nos gastos com pessoal e na estrutura da receita orçamentária no município de Tocantins-MG. Em 2008, a Lei de Responsabilidade Fiscal completou 8 (oito) anos de vigência. O objetivo desta pesquisa é identificar a influência da Lei de Responsabilidade Fiscal em relação aos gastos com pessoal e receitas orçamentárias no município de Tocantins-MG. O período temporal de análise é de 1998-2007. Também se aplicou alguns indicadores de estrutura financeira a fim de atingir os objetivos específicos. Notou-se o comprimento da despesa com pessoal/RCL(Receita Corrente Líquida) mesmo antes da Lei de Responsabilidade Fiscal(LRF). Verificou-se um resultado positivo também sobre os indicadores de receita e despesa. Contudo, sobre a composição da receita e a situação financeira constatou-se um aumento das receitas de transferências, indicando uma dependência maior deste município com relação a outras esferas governamentais, e conseqüente situação de déficit durante o período. Esta análise confirma o reflexo positivo da Lei de Responsabilidade Fiscal e tendências de uma nova cultura na gestão pública.

Palavras-chave: Responsabilidade Fiscal, Receita Pública, Despesa Pública.

Área Temática: Gestão de Custos no Setor Governamental

1 INTRODUÇÃO

As comunidades sempre adotam algum tipo de “governo”, conseqüência natural das sociedades organizadas com o objetivo de disciplinar e ordenar as relações entre as pessoas que as integram. A partir do surgimento das sociedades, nasce o Estado e, conseqüentemente, a necessidade de recursos para financiar a promoção do bem comum.

Gestão Pública é o conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como das demais pessoas coletivas públicas (tais como as autarquias locais) que asseguram a satisfação das necessidades coletivas variadas, tais como a segurança, a cultura, a saúde e o bem estar das populações.

Uma das funções desempenhadas pela Gestão Pública, de grande importância, é o planejamento do orçamento público com o intuito de atender durante determinado período, a execução das receitas e despesas anuais do Estado, de acordo com as leis a ele pertinentes. Objetivando com isto a melhoria dos serviços prestados à sociedade e uma boa gestão dos recursos públicos.

Assim, o orçamento exerce grande influência na vida do município, pois se for deficiente, ou mal-elaborado, produzirá reflexos negativos na tarefa da realização de suas finalidades.

As finanças públicas são um conjunto de regras jurídicas e técnicas aplicáveis à descrição, execução e controle das operações financeiras e dos fenômenos econômicos dos organismos públicos.

Sendo assim, pode-se dizer que a gestão financeira pública ocupa-se da gestão dos meios financeiros públicos e procura cada vez mais a rentabilização destes meios, tendo em vista a satisfação de necessidades coletivas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi criada com o objetivo de ser um instrumento para auxiliar os gestores públicos a gerir os recursos dentro de um conjunto de regras claras e precisas, aplicadas em todas as esferas de governo, relativas à gestão da receita e da despesa públicas, ao endividamento e a administração do patrimônio público.

Após a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, a compreensão, análise e acompanhamento das finanças e do orçamento público têm uma importância cada vez maior, pois impõe limites e condições à gestão de receitas, despesas, ao endividamento e às transparências das contas públicas.

A LRF proporciona recursos de imediato a fim de que o município realize as funções a que constitucionalmente está vinculado, busca controlar a situação orçamentária a fim de não comprometer nem o futuro imediato e muito menos o futuro mais distante.

A LRF estabelece regras e limites para o endividamento público, aumento dos gastos com a seguridade, gastos com pessoal e regras para a administração financeiro-patrimonial. A LRF determina o estabelecimento de metas fiscais. Tal determinação permite que o governante consiga planejar as receitas e as despesas, podendo corrigir os problemas que possam surgir.

Diante do exposto, questiona-se: Como está estruturado o município de Tocantins-MG quanto à adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo como parâmetro os gastos com pessoal e a receita orçamentária?

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Administração pública

A administração pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para assegurar os interesses coletivos e teoricamente, como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a Lei atribui o exercício da função administrativa do Estado. Tem como principal objetivo o interesse público, seguindo os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Segundo Santos (2003), na década de 80 o ajuste estrutural e as reformas orientadas para o mercado, foram temas que passaram a chamar a atenção de políticos e formuladores de políticas públicas, logo após a crise do endividamento internacional. Conforme a autora, a crise fiscal, do tipo de intervenção estatal e da reforma burocrática de administração pública, considerou o Estado como seu principal causador, pois o modelo burocrático não mais atendia às necessidades da administração pública. Este modelo era baseado em procedimentos rígidos, forte hierarquia, total separação entre o público e o privado.

O ajuste fiscal e a privatização foram às primeiras reformas implantadas nestes anos e, isso se originou devido à mudança de consciência dos cidadãos, ou seja, o reconhecimento de que a administração burocrática não correspondia às demandas que a sociedade civil apresentava ao governo, bem como de que suas exigências, ao Estado, eram muito superiores ao ofertado. Além disso, as causas das lacunas que se criaram não eram somente fiscais e políticas, mas, também, administrativas e logo se via a necessidade de uma administração pública eficiente, com valor estratégico.

Existe uma razão maior que o interesse que a reforma do Estado, e particularmente da administração pública, tem despertado: a importância sempre crescente que se tem dado à proteção do patrimônio público contra as ameaças de privatização (BRESSER, 2006).

2.1.1 Administração pública gerencial

Segundo BRESSER (2006) a administração pública gerencial é voltada para o cidadão e para obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização do incentivo à criatividade e à inovação; instrumento mediante o qual se faz o controle sobre os gestores públicos.

Administração Pública Burocrática	Administração Pública Gerencial
• Concentra-se no processo; • É auto-referente; • Definição de procedimentos para contratação de pessoal, compra de bens e serviços; • Satisfaz as demandas dos cidadãos; • Controle de procedimentos.	• Orienta-se para resultados; • Orientada para o cidadão; • Combate o nepotismo e a corrupção; • Não adota procedimentos rígidos; • Definição de indicadores de desempenho - utilização de contratos de gestão.

Quadro 1 - Diferenças entre a Administração Pública Burocrática e a Gerencial (Fonte:Santos, 2003)

2.2 Finanças públicas

De acordo com Santos (2006), em uma organização pública, a administração financeira se concentra na captação, na aplicação e na distribuição eficiente dos recursos necessários para satisfazer aos anseios da população e aos objetivos e metas aos quais de propõe o governo.

Conforme o autor a função financeira preocupa-se com todos os problemas associados à aquisição eficiente e ao uso dos recursos públicos. O sistema global desta função em um órgão público se baseia nas principais áreas de decisão financeira, composta por receitas e despesas - que compõem o núcleo do sistema - e resultado para a população.

2.2.1 Receitas

Para Kohama (2003) receitas públicas é o recebimento de numerários ou outros bens representativos de valores efetuados pelos cofres públicos em decorrência do direito que o governo possui em virtude das leis, contratos ou quaisquer outros títulos a favor do estado.

As receitas se classificam em: receita orçamentária e extra-orçamentária.

2.2.1.1 Receita orçamentária

De acordo com Kohama (2003), as receitas orçamentárias, são aquelas estabelecidas pela Lei Orçamentária, referem-se aos recursos instituídos pelo orçamento público, cujas especificações deverão obedecer à discriminação constante do Anexo nº 3, da Lei nº 4.320/64.

A receita orçamentária classifica em duas categorias econômicas: as receitas correntes e as receitas de capital. (*caput* art. 11 da lei 4.320/64)

As Receitas correntes são as que se destinam aos gastos correntes decorrentes de um fato modificativo, ou seja, todas as transações que, efetivadas pelas entidades da Administração pública, não resultem em constituição ou majoração de seu patrimônio, ou que estejam definidas em lei. (ANDRADE, 2002).

Tais receitas desdobram-se nas seguintes subcategorias econômicas:

- a) Receita tributária - é a proveniente de impostos, taxas e contribuições de melhoria.
- b) Receita de Contribuições - é a proveniente das seguintes contribuições: sociais (previdência social, saúde e assistência social), de intervenção no domínio público econômico (tarifas de telecomunicações) e de interesses das categorias profissionais ou econômicas (órgãos representativos de categoriais profissionais), como instrumentos de intervenção nas respectivas áreas.
- c) Receita Patrimonial - é proveniente da exploração econômica do patrimônio da instituição, tais como aluguéis arrendamento, dividendos, aplicações de

disponibilidades em opções de mercado e outros rendimentos oriundos de renda de ativos permanentes, etc.

d) Receita Agropecuária - é proveniente da exploração das atividades agropecuárias de origem vegetal ou animal: agricultura, pecuária, silvicultura, extração de produtos vegetais etc.

e) Receita Industrial - é proveniente das atividades industriais: extração mineral, indústria de transformação, industrial editorial e gráfica, indústria de lixo etc.

f) Receita de Serviços - é a proveniente de atividades caracterizadas pelas prestações de serviços financeiros, transporte, saúde, comunicação, portuário, armazenagem, de inspeção e fiscalização, judiciário, processamento de dados, vendas de mercadorias, e produtos inerentes a atividades da entidade e outros serviços.

g) Transferências Correntes - recursos financeiros recebidos de pessoas jurídicas ou físicas, independentes de contraprestação direta em bens ou serviços e que serão salpicados no atendimento de despesas correntes: transferências constitucionais e legais, convênios e doações etc.

h) Outras Receitas Correntes - constituídas de outras receitas não enquadradas nas classificações anteriores: multas, juros de mora, indenizações e restituições, cobranças da dívida ativa etc (BEZERRA FILHO, 2006).

De acordo com a Lei Complementar nº 101/00:

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

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

b) nos estados, as parcelas entregues aos municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos estados e nos municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição. (art. 2)

As Receitas de Capital, segundo o art. 11 § 2º da lei 4320/64, são as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas, da conversão em espécie de bens e direitos, os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente.

Segundo Andrade (2002), as receitas de capital dividem-se em:

a) Operações de créditos: são os recursos provenientes de constituição de dívidas, para obtenção de recursos monetários, de bens ou serviços, por meio de empréstimos e de financiamentos interno ou externos, para cobrir a realização de projetos e atividades das entidades públicas.

b) Alienação de bens: como o próprio nome já diz, são os recursos obtidos de alienação ou venda de bens patrimoniais móveis ou imóveis, ou seja, sua conversão em moeda corrente.

c) Amortização de empréstimos: refere-se aos valores recebidos como pagamento por empréstimos efetuado a outras entidades de direito público ou privado.

d) Transferência de capital: são os recursos financeiros recebidos de outras entidades de direito público ou privado, destinados a cobrir os gastos classificados como despesas de capital.

- e) Outras receitas de capital: são as receitas de capital que constituirão uma classificação genérica que não se enquadram em nenhuma das anteriores ou que não estejam específicas em lei.

2.2.1.2 Receita extra-orçamentária

Segundo Kohama (2003), a Receita Extra-Orçamentária abrange os recolhimentos feitos que constituirão compromissos exigíveis, cujo pagamento não depende de autorização orçamentária e, portanto, independe de autorização legislativa. Por conseguinte, o Estado é obrigado a arrecadar valores que, em princípio, não lhe pertencem. O Estado figura apenas como depositário dos valores que ingressam a esse título, como por exemplo: as cauções, as fianças, as consignações e outras.

2.2.1.3 Estágios da receita

Conforme Koham (2003), somente a receita orçamentária reúne condições de percorrer estes estágios, porquanto a receita extra-orçamentária não há necessidade de percorrê-los, isto porque os requisitos de que são revestidos, como no caso da previsão, por exemplo, são dispensados.

A entrada de recursos na receita possui etapas ou operações para que sejam obedecidas as normas. Estes estágios são quatro: previsão, lançamento, arrecadação e recolhimento (ANDRADE, 2002).

- a) Previsão: são as estimadas de receitas, discutidas e incorporadas no orçamento com base em estudos, comparações e planejamento (ANDRADE, 2002).
- b) Lançamento: fase meramente administrativa que identifica e individualiza o contribuinte, formalizando o crédito tributário. Configura-se o lançamento em três tipos: direto ou de ofício quando por iniciativa da autoridade de administração própria; por declaração, quando o sujeito passivo, na forma da legislação tributária, prestar à autoridade administrativa as informações sobre matéria de fato, indispensáveis a sua efetivação; e por homologação, quando a legislação atribuir ao sujeito passivo o dever de antecipar o pagamento sem prévio exame da autoridade administrativa (ANDRADE, 2002).
- c) Arrecadação: ocorre no instante em que o contribuinte comparece perante as repartições pública ou agentes arrecadadores para pagamento ou transferência por depósito, geralmente da rede bancária, das guias de arrecadação. Atualmente, a rede bancária exige que as guias sejam impressas com o código de barras, nos moldes da Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN) (ANDRADE, 2002).
- d) Recolhimento: é a transferência desses recursos aos cofres das instituições públicas competentes, efetivamente, ficando disponíveis para utilização pelos gestores financeiros. O recolhimento confunde-se com a arrecadação, tendo em vista que os recursos não são trazidos para os cofres municipais e sim apenas registrados por ocasião da baixa do tributo, assim como pela incorporação aos disponíveis (ANDRADE, 2002).

2.2.2 Despesas públicas

É a utilização de recursos do Estado no custeio de suas atividades, seja na manutenção de suas instalações e equipamentos, seja na prestação de serviços para a sociedade ou na realização de investimentos e outros gastos voltado para o desenvolvimento da economia. (ANDRADE, 2002)

A aplicação de recursos em forma de gastos e em forma de mutação patrimonial, com o fim de realizar as finalidades do estado e, em sua acepção econômica, é o gasto ou não de dinheiro para efetuar serviços tendentes àquelas finalidades.

A despesa é classificada em: despesa orçamentária e extra-orçamentária.

2.2.2.1 Despesa orçamentária

As despesas orçamentárias são os gastos de natureza operacional, realizados pela administração pública, para a manutenção e o funcionamento dos seus órgãos (ANDRADE, 2002).

2.2.2.1 Classificação da despesa orçamentária

2.2.2.1.1 Classificação econômica

Os artigos 12 e 13, bem como o Anexo 14 da Lei Federal nº 4.320/64, apresentam a discriminação orçamentária, onde se identificam duas categorias econômicas que são as bases: Despesas Correntes e Despesas de Capital.

As despesas correntes são os gastos de natureza operacional realizados para a manutenção e o funcionamento dos órgãos públicos (KOHAMA, 2003).

As despesas de capital são os gastos realizados pela administração pública, cujo propósito é o de criar novos bens de capital ou mesmo de adquirir bens de capital já em uso, como é o caso dos investimentos e inversões financeiras, respectivamente, e que constituirão, em última análise, incorporações ao patrimônio público de forma efetiva ou através de mutação patrimonial (KOHAMA, 2003).

2.2.2.1.2 Classificação institucional

É a distribuição das despesas por instituições ou departamentos (BEZERRA FILHO, 2006). A despesa pode ser funcional ou estrutural programática. A despesa *funcional* é a delimitação da despesa por função e sub funções, ou seja, pelo maior nível da agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público (ANDRADE, 2002).

A despesa estrutural programática é composta por programas que articulam um conjunto de ações que concorrem para um objetivo em comum preestabelecido, mensurado no Plano Plurianual (BEZERRA FILHO, 2006).

2.2.2.2 Despesa extra-orçamentária

É a despesa que não consta na lei do orçamento, compreendendo as diversas saídas de numerário decorrente do levantamento de depósitos, cauções, pagamento de Restos a Pagar, resgate de operações de crédito por antecipações de receita (BEZERRA FILHO, 2006).

2.2.2.3 Estágios da despesa orçamentária

A despesa orçamentária deve passar por três estágios:

Empenho: É o ato proveniente de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. (art. 58 da lei nº 4.320/64)

Liquidação: É a fase em que se verifica o direito adquirido pelo credor ou do implemento de condição, com base nos títulos ou na documentação hábil e importância exata a pagar respectivo crédito (ANDRADE, 2002).

Pagamento: É o momento que se salda, com despacho do Secretário Municipal da Fazenda, a dívida do poder público para seus credores, repassando seus valores numerários mediante crédito em conta corrente ou em espécie. (ANDRADE, 2002).

2.3 Orçamento

O orçamento é uma ferramenta legal de planejamento do Estado onde são apresentadas as receitas previstas e despesas fixadas que serão realizadas pelo ente, em um determinado

período, cujo objetivo é a execução de programas de governo (manutenção e investimentos), bem como as transferências legais e voluntárias, os pagamentos de dívidas e outros encargos decorrentes da atividade estatal (BEZERRA FILHO, 2006).

2.3.1 Processo de planejamento-orçamento

a) Plano plurianual- PPA

Conforme Ferreira Júnior (2006), o projeto de lei do PPA define as prioridades do Governo por um período de quatro anos, tendo a vigência a partir do segundo ano de mandato da administração que o elabora até o final do primeiro ano de governo subsequente. Deve conter as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. O PPA estabelece a ligação entre as prioridades de longo prazo e a Lei Orçamentária Anual.

b) Lei de diretrizes orçamentária

É planejamento operacional anual, estabelecerá as prioridades de metas presentes no Plano Plurianual da Administração Pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual e disporá sobre alterações na legislação tributária local, além de definir a política da aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Deve ser aprovado até o final do primeiro semestre do ano, conforme art. 165 § 2º, da Constituição Federal (ANDRADE, 2002).

c) Lei orçamentária anual

É a viabilização da concretização das situações planejadas no plano plurianual e transformando-as em realidade, obedecendo à lei de diretrizes orçamentárias, elabora-se o Orçamento Anual, onde são programadas as ações executadas, visando alcançar os objetivos determinados (KOHAMA, 2003).

É o principal instrumento de gerenciamento orçamentário e financeiro na Administração Pública, cuja principal finalidade é gerenciar o equilíbrio entre as receitas e despesas públicas (NASCIMENTO, 2006).

A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. ” (§ 5º, do artigo 165 da Constituição Federal).

2.4 Lei de responsabilidade fiscal

Segundo Gomide (2008), a LRF surgiu devido ao grande endividamento dos gestores públicos que mesmo sabendo que a entidade possuía uma condição financeira precária postergava para outros mandatos o peso do desequilíbrio das contas públicas. Com isso os administradores públicos se viam obrigados a recorrerem inúmeras vezes aos endividamentos para cobrir as deficiências orçamentárias, submetendo-se a altos juros para continuar financiando sua dívida, resultando na incerteza com relação a sua capacidade de saldar os compromissos. Os limites impostos pela lei: de endividamento e de gasto com pessoal receberam destaques para controlar os gastos públicos.

O fundamento da Lei de Responsabilidade Fiscal está nos artigos 163 a 169 da Constituição Federal, mais especificamente no artigo 165, os quais expressam a intenção do legislador de promover uma administração financeira eficiente, atendendo ao critério de maior

controle da sociedade sobre o Estado.

O principal objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal, de acordo como *caput* do art. 1º, consiste em estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal regulamenta uma série de questões relacionadas à administração pública brasileira para assegurar à sociedade que todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito e dos Municípios obedecerão, sob pena de severas sanções, aos princípios das contas públicas, de gestão orçamentária e financeira responsável, eficiente, eficaz e, sobretudo, transparente (WANDER, 2003).

A LRF sustenta-se sobre quatro pilares fundamentais para o perfeito alcance de seus objetivos. São eles: o planejamento, o controle, a responsabilidade e a transparência.

Conforme Monteiro (2004), o planejamento é o primeiro suporte e a ferramenta básica para que o poder público alcance o bem-comum de todos os cidadãos. Ele tem o propósito de identificar os objetivos e as metas prioritárias a serem alcançadas, bem como o de definir os recursos necessários para sua concretização, mostrando como e quando serão executadas as ações devidamente planejadas. É o planejamento que fornece o suporte técnico à gestão fiscal, através de mecanismos operacionais como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

É através do *Controle* que se verifica o cumprimento ou não da lei. Somente uma fiscalização rigorosa e contínua, principalmente por parte dos Tribunais de Contas, exigirá de seus executores uma atenção especial e cuidados redobrados na administração dos bens públicos.

Conforme o Art. 56, 58 e 59 da LRF, o controle interno será exercido pela própria administração pública, em seus respectivos poderes. O controle externo será realizado pelo Poder Legislativo e Tribunais de Contas. Fiscalizará, também, o Conselho de Gestão Fiscal, o Banco Central, o Ministério Público, o Poder Judiciário e, o mais importante, a própria sociedade.

A *responsabilidade* obriga ao gestor público o cumprimento da Lei, sob pena de punição de seus atos e sofrer as sanções inseridas na própria Lei Complementar 101/2000 e em outras predições legais, como está disposto no art. 73 da LRF.

A *transparência*, segundo o Art. 48 da LRF, tem por objetivo garantir a todos os cidadãos, individualmente ou por meio das diversas formas em que costumam se organizar, divulgação, inclusive por meios eletrônicos e realização de audiências públicas, dos planos, diretrizes orçamentárias, orçamentos, relatórios periódicos da execução orçamentária e da gestão fiscal, bem como das prestações de contas e pareceres prévios emitidos pelos tribunais de contas.

3 METODOLOGIA

3.1 Classificação da pesquisa

Tomando base o modelo proposto por Vergara (2006), classificou-se a pesquisa quantos aos fins e quantos aos meios.

Quanto aos fins trata-se de uma pesquisa descritiva, porque segundo a autora a pesquisa descritiva expõe as características de determinada população ou fenômeno, estabelece correlações entre variáveis e define sua natureza.

Quanto aos meios trata-se de uma pesquisa de documental, bibliográfica e estudo de caso. A investigação é documental, uma vez que se utilizou dos relatórios de gestão obrigatórios e periodicamente divulgados pelo município no site da Secretaria do Tesouro Nacional em 2008 - FINBRA/STN. É bibliográfica, pois a fundamentação teórico-metodológica foi feita por pesquisa em livros, artigos e dissertação sobre assuntos ligados ao objeto desse estudo.

3.2 Unidade empírica de análise

Tocantins é um município que teve como primeiros moradores grupos indígenas associados etnologicamente ao grupo Jê. Os Puri-coroados, que habitavam os sertões do Rio Pomba, foram colonizados no final do século XVIII pelo padre Manoel de Jesus Maria, um dos nomes mais importantes na história do devassamento e da dominação dos povos indígenas na Zona da Mata.

Durante muito tempo, o lugar teve a denominação popular de São José da Prateleira devido, o fato de um tropeiro ter deixado em uma choupana do lugar uma imagem de São José.

Em 1868, o distrito de São José do Paraopeba foi incorporado ao Município de Rio Pomba pela lei 1.492 de 13 de julho. Em 01 de dezembro de 1873, foi incorporado ao município de Ubá, pela Lei nº 2.035. Em 1878 recebe o nome de São José do Tocantins por lei nº 2.500 de 12 de novembro. O nome atual “Tocantins” foi estabelecido pela lei nº 843 de 07 de setembro de 1923, e a emancipação se deu em 27 de dezembro de 1948, através da lei nº 336ⁱ.

O município hoje possui uma população de 15.704 habitantes, uma área total 173,99 km² e uma densidade demográfica 95,5 km².

3.3 Coleta de dados

O estudo foi realizado com base nos relatórios de gestão obrigatórios e periodicamente divulgados pelos municípios. As informações contábeis foram coletadas no banco de dados Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional em 2008 (FINBRA/STN), abrangendo o período de 1998 a 2007. Isso foi possível porque a LRF determina que todo município deve encaminhar sua conta anual para consolidação e divulgação, permitindo também reconstruir séries históricas de dados fiscais anuais, além de prover o estudo de informações sobre variáveis de interesse de natureza comportamental através da utilização de índices técnicos aplicados ao período de estudo.

O emprego de índices é amplamente difundido como recurso para expressar quantitativamente relações entre variáveis, em função de sua propriedade de homogeneizar valores absolutos muito diversos para posteriores comparações e por expressar relações entre variáveis. Sendo assim, considerou-se satisfatório utilizar indicadores de estrutura financeira, tais como: 1) indicadores da estrutura de receitas; e 2) indicadores da estrutura de despesas.

Indicadores da Estrutura de Receitas Os indicadores da estrutura de receitas buscam determinar o perfil das receitas e verificar como cada componente participa nas receitas totais	<u>Receitas Totais</u> População	Receita total <i>per capita</i> (RTPC): indica a arrecadação total por unidade de população, ou seja, o quanto cada indivíduo contribui para formação da receita total.
	<u>Receitas Tributárias</u> Receita Total	Participação da receita tributária (PRT): indica a relação entre as receitas próprias municipais e o total das receitas.
	<u>Receitas de Transferências</u> Receita Total	Participação das receitas de transferências (PRTF): indica a relação entre as receitas de transferência e o total das receitas. Fornece o grau de dependências que a administração municipal possui de outras esferas governamentais.
Indicadores da Estrutura de Despesas Os aspectos a serem considerados buscam identificar a estrutura	<u>Despesas Totais</u> População	Gasto total per capita (GTPC): indica o dispêndio da administração com gasto público por unidade de população. Quanto maior for o resultado, maior será o nível de aplicação dos recursos de cada município por unidade de população.

das despesas governamentais em função de vários prisms, como por natureza e origem, dentre outros.	<u>Despesas com pessoal</u> Receita corrente líquida	Despesa com pessoal (DP) fornece a relação entre as despesas com pessoal ativo e inativo e as receitas correntes. Este índice indica a parcela das receitas correntes comprometida com pessoal.
--	---	---

Quadro 2 - Indicadores de Estrutura Financeira da Contabilidade Pública (Fonte: Matias e Campelo, 2000).

4 ANÁLISE DE RESULTADO

4.1 Análise das receitas do município

4.1.1 Indicador de estrutura de receita

O índice RTPC (receita total *per capita*) indica a arrecadação total por unidade de população, ou seja, o quanto cada indivíduo contribui para formação da receita total. Constatou-se, conforme Tabela 2, significativo aumento na média das receitas *per capita* no período de 1998 a 2007 no município, isso se deve ao aumento da receita de capital e da receita da transferência correntes.

Tabela 1 – Evolução da média das receitas por unidade de população

ANO	MEDIA
1998	271,07
1999	310,73
2000	320,04
2001	348,67
2002	361,75
2003	410,49
2004	464,73
2005	557,92
2006	653,33
2007	791,77

Fonte: elaborado pela autora

4.1.2 Composição da receita orçamentária

Na composição da Receita Orçamentária, analisou-se a evolução das contas Receitas de Transferência, Receita Tributária e Receita de Capital.

Percebe-se que o município possui uma forte tendência à geração de déficits fiscais, pois é dependente das transferências intergovernamentais.

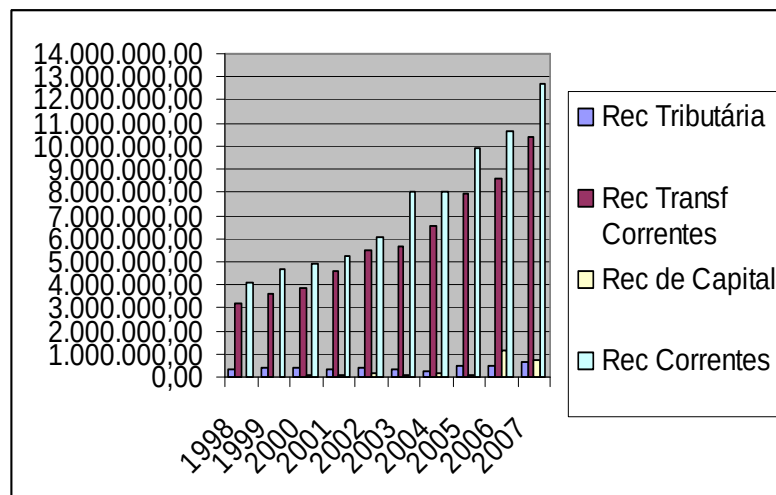


Figura 1 - Composição média da receita

De acordo com o período da amostra analisado (1998 a 2007), as transferências de recursos da União para o município representaram em média 81% de sua receita corrente, mostrando sua alta dependência das mesmas.

Observa-se que houve um pequeno aumento nas receitas próprias, mas representa uma pequena parte na composição da receita total.

Em relação às receitas de capital percebe-se que houve um aumento durante o período, tendo apenas um decréscimo em 2003 e 2005. Sua média de participação na receita total está em torno de 3%. Esta análise não é favorável, pois o índice PRCAP, que indica a relação entre as receitas de capital e o total das receitas, ou seja, a utilização de receitas de terceiros para o exercício das funções públicas, que neste caso, não está diminuindo no decorrer dos anos.

Com relação à participação das Receitas de Transferências ocorreu justamente o contrário das receitas tributárias. Constatou-se através do índice Participação das Receitas de Transferências (PRTF), que indica a relação entre as receitas de transferência e o total das receitas, um aumento de 2% durante o período analisado. Este índice fornece o grau de dependência que a administração municipal possui de outras esferas governamentais. Isto significa que o município está cada vez mais incapaz de conseguir recursos próprios e saldar suas dívidas.

Os desempenhos destes índices mostram também, que a implantação da LRF em nada contribuiu para uma melhora deste cenário, estimulando o aumento das receitas próprias, por exemplo. A partir da implantação da Lei Complementar 101 de 2000, a capacidade de o município sobreviver sozinho vem oscilando levemente, sem grandes alterações.

4.2 Análise da despesa do município

O indicador GTPC - Gasto total *per capita* indica o dispêndio da administração com gasto público por unidade de população. Quanto maior for o resultado, maior será o nível de aplicação dos recursos do município de Tocantins-MG por unidade de população. A Tabela 3 mostra a evolução média do gasto *per capita* durante o período analisado para o município. Levando-se em consideração a inflação do período, este índice como a receita *per capita*, também apresentou aumento gradativo no município da amostra analisada. A média geral do gasto *per capita* considerando-se todo o município subiu de R\$ 263,24 em 1998 para R\$ 756,97 em 2007, apresentando um acréscimo de 187,55%.

No agregado, tal evolução foi compensada pelo crescimento da receita *per capita* – tal fato pode ser visualizado na comparação da Tabela 2 com a Tabela 3. No geral, verificou-se

que a variação das receitas por unidade de população cresceu na mesma proporção que os dispêndios *per capita*.

Tabela 2 - Evolução média das despesas totais por unidade de população

ANO	MEDIA
1998	263,24
1999	276,46
2000	301,18
2001	337,82
2002	391,05
2003	390,93
2004	410,50
2005	499,49
2006	622,64
2007	756,97

Fonte: elaborado pela autora

Com relação ao equilíbrio entre a Despesa Total e Receita Total, a situação do município no período analisado pode ser descrita pela Tabela 4. Percebeu-se que, no primeiro ano de vigência da lei, em 2001, encontrava-se superavitária, mas a LRF não foi o suficiente para manter essa situação favorável. No ano de 2002 a situação voltou ao cenário inverso. Nos outros anos o resultado financeiro foi positivo, demonstrando uma melhora na gestão pública.

Tabela 3- Situação financeira do município

ANO	DIFERENÇA ENTRE A RECEITA E DESPESA
1998	117.556,99
1999	514.170,06
2000	294.337,40
2001	165.741,85
2002	(452.993,00)
2003	306.465,97
2004	874.209,92
2005	956.161,62
2006	509.774,65
2007	550.086,48

Fonte: elaborado pela autora

4.3 Despesa com pessoal

As despesas com pessoal são as que mais despertam a atenção da população e dos gestores públicos, o elemento humano na administração governamental é um fator fundamental e merece grande destaque em razão de serem as mais representativas em quase todos os entes públicos, entre os gastos realizados.

Dessa forma, a LRF discorre sobre regras claras relacionadas com os gastos de pessoal nos três níveis de governo, impondo limites detalhados aos órgãos públicos quanto ao gasto com o funcionalismo em percentagem da receita corrente líquida e, ao mesmo tempo, estabelecendo mecanismos de controle a fim de evitar excessos e desrespeitos às normas.

Tomando como base o município de Tocantins, as despesas com pessoal tiveram abaixo do limite máximo fixado em lei (60%), mesmo antes da implantação da LRF, tendo

uma alta apenas em 2002 (51%), mas ainda continuando dentro do limite.

4.3.1 Relação entre as receitas totais com a despesa de pessoal

A média da razão da despesa total com pessoal com a receita corrente líquida, que demonstra a porcentagem da receita corrente líquida gasto com pessoal, foi de aproximadamente 43% para todo o período, passando de 41% em 1998 para 43% em 2007, mostrando que mesmo antes da LRF o limite já era cumprido. (Figura 2)

Observa-se que nos períodos de 1998-1999, época que já estava em ação a Lei Complementar 82 de 1995 (Lei Camata) e sua reedição, Lei Complementar 96 de maio de 1999, que já impunham limites e sanções com relação ao gasto com pessoal, o município respeitava o limite de 60%.

Tabela 4 - Gasto com pessoal

ANO	GASTO
1998	41%
1999	39%
2000	45%
2001	49%
2002	51%
2003	40%
2004	38%
2005	39%
2006	45%
2007	43%

Fonte: elaborado pela autora

As despesas totais do município analisados com pessoal passaram, por exemplo, de R\$ 1.652.837,07 em 1998 para R\$ 5.519.490,31 em 2007, tendo crescido 29 %. Ao longo do período considerado neste levantamento essas despesas mantiveram um comprometimento estável da RCL, devidamente calculada conforme legislação de cada ano. Comparando 1998 com 2007, a RCL obteve um crescimento na ordem de 32%, passando de R\$ 4.067.186,73 para R\$ 12.711.005,20. As despesas com pessoal tiveram um pico de crescimento no ano de 2002, (Figura 2).

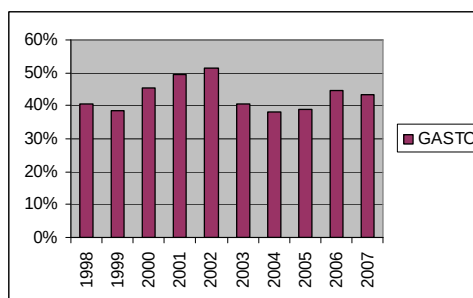


Figura 2 - Gasto com pessoal

5 CONCLUSÃO

A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal pelo Congresso Nacional visa ao fim do desequilíbrio das contas públicas, estabelecendo regras de controle de endividamento e de transparência com a finalidade de utilizar melhor os recursos públicos.

Um dos principais limites impostos pela LRF é com relação aos gastos com pessoal, sendo este controle um passo importante no sentido de corrigir distorções comumente presentes nas finanças públicas.

Apesar de essas despesas terem passado por ajuste gradual desde 1995, quando foi introduzida a primeira versão da Lei Camata, constatou-se que, ao longo do período, esse gasto se manteve em proporção da RCL no município analisado e se manteve abaixo do limite de 60% estabelecido pela Lei, sendo de aproximadamente 43%.

Através dos indicadores de gastos *per capita* foi verificado um aumento real dos gastos no município analisado. Entretanto, no agregado, tal evolução foi compensada pelo crescimento das receitas *per capita*.

Ressalta-se, também, a permanência da elevada participação das receitas de transferências, em detrimento das receitas tributárias. Constatou-se que a arrecadação própria desta cidade corresponde apenas a uma pequena parte da receita total, evidenciando a alta dependência com relação a outras esferas governamentais. Só a partir de 2005 houve um aumento da receita tributária.

Sobre o equilíbrio entre a Despesa e Receita total, percebeu-se que a LRF manteve essa situação favorável, sendo deficitária em 2002, mas sendo superavitária nos outros anos.

Apesar da LRF não ter causado um impacto relevante no que diz respeito à despesa com pessoal e composição da receita, no geral, pode-se considerar que ela teve um reflexo satisfatório no município, uma vez que gerou resultados positivos sobre o controle das receitas e despesas, contribuindo para uma melhor administração dos recursos públicos e conseqüentemente, para o surgimento de uma nova cultura na gestão governamental.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Administração financeira – Custos – Congresso. I. Souza, Alou. II. Peixe, Blênio Severo III. Bornia. Antônio Cezar. IV. **Análise das capitais da região Sudeste quanto à adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).**

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de. **Gestão de finanças públicas.** Brasília: 2006.

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade pública na gestão municipal.** São Paulo: Altas, 2002.

BRASIL. **Lei 4320/64, de 17 de março de 1964.** Brasília: Presidência da República, 1964. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. *Legislações.* Acesso em: setembro de 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. *Legislações.* Acesso em: setembro de 2008.

BRASIL. **Lei Complementar 82 de 1995 (Lei Camata).** Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: setembro de 2008.

BRASIL. **Lei Complementar 96 de maio de 1999.** Brasília: Presidência da República, 1999. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. *Legislações.* Acesso em: setembro de 2008.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em: < <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/> >. Acesso em: setembro de 2008.

BEZERRA FILHO, João Eudes. **Contabilidade pública**: teoria, técnica de elaboração de balanço e questões. 2.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

BRESSER, Luiz C.P.; SPINK, Peter. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

FERREIRA JÚNIOR, Sílvio. **As finanças públicas nos estados brasileiros**: uma avaliação da execução orçamentária, no período de 1995 a 2004. Viçosa: 2006. Tese (Pós-Graduação em Economia Aplicada) Universidade Federal de Viçosa, 2006.

MATIAS, Alberto Borges; CAMPELLO, Carlos. A. G. B. **Administração Financeira Municipal**. 1.ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MONTEIRO, Álvaro; LARCEDA, Messias Manoel; LUZ, Reginaldo Sales. **A transparência da gestão fiscal na administração pública sob a ótica da sociedade**. Salvador, 2004. Monografia (Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Ciências Contábeis) Universidade Federal de Bahia, 2004.

KOHAMA, Helio. **Contabilidade pública**: teoria e prática. 9.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

WANDER, LUIZ (coordenador); SOUZA, João Batista Fortes de. DESCHAMPS, José Ademir. **LRF fácil**: guia contábil da Lei de Responsabilidade fiscal: para aplicação nos municípios. 5.ed. Brasília: CFC, 2003.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Finanças Públicas – União, Estados e Município**. 2. ed. Brasília: VESTCON Editora, 2003.

SANTOS, Clezio Saldanha. **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SANTOS, Alba Conceição Marquez dos. **Secretaria do Planejamento e Gestão**, Rio Grande do Sul, agosto de 2003. Disponível em: <<http://www.scp.rs.gov.br/uploads/AdministracaoPublicaGerencial.pdf>>. Acesso em: setembro de 2008.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Finanças do Brasil: Estados e Municípios**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2007. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br>. Acesso em: 06/09/2008.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

APS2163
