

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA - UFSM
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO - LATO SENSU - EM
GESTÃO PÚBLICA NA MODALIDADE A DISTÂNCIA
PELO PÓLO DE CAMARGO/RS**

**A GESTÃO FISCAL NOS MUNICÍPIOS
DO COREDE PRODUÇÃO**

ARTIGO CIENTÍFICO DE ESPECIALIZAÇÃO

Alcioni Tobias

Santa Maria, RS, Brasil

2014

A GESTÃO FISCAL NOS MUNICÍPIOS DO COREDE PRODUÇÃO

Alcioni Tobias

Artigo Científico apresentado ao Curso de Especialização do Programa de Pós Graduação em Gestão Pública, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de **Especialista em Gestão Pública.**

Orientador: Prof. Dr. Pascoal José Marion Filho

Santa Maria, RS, Brasil

2014

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA - UFSM
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO - LATO SENSU - EM
GESTÃO PÚBLICA NA MODALIDADE A DISTÂNCIA
PELO PÓLO DE CAMARGO/RS**

**A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova o Artigo Científico de Especialização**

A GESTÃO FISCAL NOS MUNICÍPIOS DO COREDE PRODUÇÃO

elaborado por
Alcioni Tobias

como requisito parcial para obtenção do grau de
Especialista em Gestão Pública

COMISSÃO EXAMINADORA:

Pascoal José Marion Filho, Dr.
(Presidente/Orientador)

Gilnei Luiz de Moura, Dr. (UFSM)

Eugenio de Oliveira Simonetto, Dr. (UFSM)

Santa Maria, 10 de dezembro de 2014.

A GESTÃO FISCAL NOS MUNICÍPIOS DO COREDE PRODUÇÃO

FISCAL MANAGEMENT IN THE TOWNS OF COREDE PRODUCTION

Alcioni Tobias

RESUMO

Este artigo tem como objetivo avaliar a gestão fiscal dos municípios pertencentes ao Conselho de Desenvolvimento da Região da Produção (Corede Produção) e a sua adequação a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no período de 2009 a 2013. A pesquisa é descritiva, baseada em índices e dados secundários do *site* do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Conclui-se com relação às despesas com pessoal do Poder Legislativo que todos os municípios atendem a Lei de Responsabilidade Fiscal e que no Poder Executivo quatro deles não cumpriram a lei. Além disso, constatou-se que houve um esforço para a redução das despesas com pessoal, e o Município de Passo Fundo foi o único que não conseguiu atender a legislação. Em relação às operações de crédito, nenhum Município ultrapassou o limite que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece. O maior problema verificado nos municípios é a insuficiência financeira para quitação de suas despesas, sendo que sete municípios no último ano analisado não conseguiram atender a legislação no que se refere ao equilíbrio financeiro.

Palavras-chave: Administração Pública, Lei de Responsabilidade Fiscal, gestão fiscal.

ABSTRACT

This article aims to assess the fiscal management of the towns belonging to the Development Council for the Production Region (Corede Production) and their adequacy to the Fiscal Responsibility Law (FRL) from 2009 to 2013. The research is descriptive, based on indices and secondary data from the website of the Court of Auditors of the state of Rio Grande do Sul. It is possible to conclude regarding the expenses with personnel of the Legislative Power that all the towns comply with the Fiscal Responsibility Law and that in the Executive Power four of them didn't. Furthermore, it was observed the effort to reduce the expenses with personnel, and the town of Passo Fundo was the only one that did not manage to comply with the legislation. Regarding the credit operations, none of the towns surpassed the limit established by the Fiscal Responsibility Law. The biggest problem verified in the towns is the financial insufficiency to pay the expenses, given that seven towns in the last assessed year were not able to comply with the legislation concerning the financial balance.

Keywords: Public Administration, Fiscal Responsibility Law, Fiscal Management.

1. INTRODUÇÃO

Os municípios desempenham um papel importante no âmbito da Federação e acabam por alicerçar a unidade nacional, a base primeira do desenvolvimento. É neles que tudo ocorre: as oportunidades de trabalho e de lazer, a difusão da educação e da cultura, o exercício mais imediato da cidadania.

É neste caminho que a contabilidade pública deve atuar e a Contabilidade Governamental não pode ficar limitada a prestação de contas. Ela deve estudar e pesquisar formas que permitam os controles efetivos da gestão do governo e, ainda, alternativas que auxiliem o processo decisório, e sempre buscar transparência dos demonstrativos contábeis e financeiros para que todos os cidadãos possam entender os atos dos governantes, acentuando a “análise crítica e permitindo-lhes discernir quanto à forma de sua atuação”, principalmente “no que diz respeito à subtração de parte do patrimônio do povo por meio dos tributos” (SILVA, 2002, p. 15).

A busca da eficiência na gestão pública brasileira e do equilíbrio fiscal nas contas, faz com que os governos tenham uma preocupação maior com a Administração Pública, o que implica em aumentar o controle das finanças públicas nacionais e o planejamento financeiro.

O objetivo de um planejamento financeiro é prover a direção, o sentido, a concentração de esforços, a constância de propósitos e a flexibilidade que a administração terá que ter continuamente, para melhorar o atendimento das necessidades da população (ANDRADE, 2002).

Neste contexto, questiona-se: Será que os municípios do Corede Produção estão fazendo uma gestão fiscal adequada e cumprindo os índices estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal? Assim, a pesquisa tem como objetivo avaliar a gestão fiscal dos municípios do Corede Produção e a sua adequação a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no período de 2009 a 2013.

Justifica-se o presente estudo pela importância dada aos apontamentos em relatórios de inspeção do órgão fiscalizador das contas públicas dos municípios, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, pela correta obediência sobre os índices da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Esse artigo contém cinco seções, além da introdução. O referencial teórico sobre a gestão na administração pública, a gestão fiscal com a LRF e os índices estabelecidos pela

LRF estão na segunda seção. A metodologia adotada no artigo está na terceira seção e os resultados e discussão estão na quarta. Por fim, a quinta seção traz as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A gestão na administração Pública

Para Medauar (2003, p. 48), o significado de administração pública é “um conjunto de atividades do Estado que auxiliam as instituições políticas de cúpula no exercício de funções de governo, que organizam a realização das finalidades públicas postas por tais instituições e que produzem serviços, bens e utilidades para a população”. Pode-se dizer que ela representa o conjunto de órgãos e entes estatais que produzem serviços, bens e utilidades para a população.

Segundo Meirelles (2008, p. 65), a administração pública é o conjunto de órgãos e funções para atingir os objetivos do governo que são os serviços públicos. Nessa linha, numa visão ampla, a administração é “todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”.

Pascoal (2002, p. 13) descreve que o orçamento é “um instrumento de planejamento. É um instrumento dinâmico, que leva em conta aspectos do passado, a realidade presente e as projeções do futuro”.

Slomski (2003, p. 304) conceitua orçamento público como:

[...] é uma lei de iniciativa do Poder Executivo que estabelece as políticas públicas para o exercício a que se referir; terá como base o plano plurianual e será elaborado respeitando-se a lei de diretrizes orçamentárias aprovada pelo Poder Legislativo. E seu conteúdo básico será a estimativa da receita e a autorização (fixação) da despesa [...].

Entende-se, portanto, a ideia de que o Orçamento Público é responsável pela previsão do gasto público, ou seja, pode-se dizer que o orçamento descreve os propósitos e as ações de governo. Direciona, ainda, quais são as políticas públicas que o ente federativo proporcionará aos seus subordinados.

O orçamento em si visa controlar as finanças de um determinado órgão a fim de evitar que sejam efetuados gastos sem previsão, ou então, que a administração assumira responsabilidades às quais não consiga adimplir futuramente. Logo, pode-se depreender que o planejamento nada mais é que um conjunto coordenado de ações, tomadas pela direção de

uma empresa ou então de um órgão estatal, com o objetivo de atingir um determinado fim, ou seja, a obtenção de determinados resultados de médio, curto ou até de longo prazo.

O Orçamento Público nada mais é que um instrumento de planejamento, assim o sendo, faz-se necessária a elaboração prévia de estudos para sua formulação. Ou seja, o processo de elaboração orçamentário é demorado e deve possuir fundamentos e subsídios, que variam dependendo da situação econômica de um determinado órgão, assim como das necessidades de uma determinada população, e os fins almejados por um determinado administrador.

A gestão na administração pública é o agente responsável pelo desenvolvimento do Município e para que tenha eficiência na gestão deve-se estabelecer a organização na gestão, criar objetivos correspondentes ao desenvolvimento que se almeja alcançar para realizar a gestão de forma eficiente e eficaz (LIMA; CASTRO, 2007).

Para uma boa gestão pública é fundamental a excelência nos processos de fundamentação da estrutura do município, a capacidade de administração baseada em necessidade coletiva e o controle dos valores exigidos na gestão. A mesma é indispensável para a ocorrência de resultados que beneficie tanto a estrutura física do município como sua base econômica e a qualidade de vida dirigida à população local (LIMA; CASTRO, 2007).

Dentro da opinião estabelecida por Lima e Castro (2007, p. 8) para uma excelente gestão pública, em que engloba o desenvolvimento geral de uma cidade, estão os fundamentos que são alcançados com a publicidade dos recursos aplicados às políticas públicas apresentadas; da moralidade e legalidade estabelecida diante da transparência realizada às benfeitorias à própria população e, finalmente, a excelência de toda a ação realizada que será devidamente direcionada aos cidadãos do município.

2.2 A gestão fiscal com a LRF

A Lei Complementar 101/2000 (LRF) pretende fortalecer o processo orçamentário como peça de planejamento, prevenindo desequilíbrios indesejáveis, por ser um instrumento de representação de compromisso dos governantes perante a sociedade.

Esta Lei é um instrumento para auxiliar os governantes a gerir recursos públicos com regras claras e precisas, em todas as esferas do governo, quanto às receitas e despesas públicas, do endividamento e à gestão do patrimônio público. A maior repercussão parece recair sobre os chefes do Poder Executivo nos municípios, onde eles terão que seguir com obediência os gastos fiscais.

A LRF tem o intuito de ser uma forma de representação e compromisso do administrador público para com a sociedade, como o próprio § 1º do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal reza:

§1º - A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (LC nº 101/2000).

A LRF se apresentou como geradora de transformações na conduta do administrador público, que necessita trabalhar com transparência e planejamento. A referida lei veio mostrar a necessidade de “modificar a conduta dos agentes públicos, em razão de os fatos comprovarem que eles arrecadam mal e gastam sem qualquer planejamento e, em muitas ocasiões, sem vinculação com o interesse nacional” (DELGADO, 2000, p. 21).

Estabeleceu, ainda, a referida lei, um marco nas administrações brasileiras, criando uma gestão responsável através de um controle eficiente, introduzindo a obrigatoriedade do planejamento com vistas a não causar endividamentos dos poderes públicos.

Segundo Delgado (2000, p.21), a Lei de Responsabilidade Fiscal veio, por meio das modificações introduzidas, almejar a eficiência na administração pública:

Busca, pelas modificações introduzidas, que a eficiência administrativa na gestão fiscal imponha equilíbrio nas contas públicas, a fim de que abra-se espaço para que as atividades administrativas voltem-se ao atendimento das necessidades de saúde, educação, segurança, amparo à velhice, proteção à infância, ser erradicada a pobreza, surgindo assim o desenvolvimento que a cidadania reclama.

O levantamento de receitas financiadoras das políticas públicas a serem implementadas devem atender aos objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, que visa ao crescimento econômico e à expansão das ações de governo.

O art. 56 da Lei Complementar nº. 101/2000, por sua vez, atribuiu ao Tribunal de Contas à necessidade de emissão de “um parecer prévio” de forma a analisar de forma antecipada o cumprimento das metas e da Lei de Responsabilidade em si. Nesse foco, Delgado (2000, p. 24) menciona:

É de se anotar que, em referência à Lei de Responsabilidade Fiscal, os Tribunais de Contas receberam, por força do art. 56, ampliação de suas atribuições no referente ao parecer prévio e à amplitude do controle. Essa nova feição dos Tribunais de Contas deve influir na interpretação a ser dada, em seus acórdãos, à referida Lei, não só porque ela visa, como já afirmado, a encontrar o equilíbrio da gestão fiscal, bem como ser veículo contribuidor para que o Estado, no aplicar as receitas que lhe são destinadas, não se afaste dos princípios fundamentais postos na Carta Magna, especialmente aqueles que cuidam de potencializar a democracia, dando ênfase à garantia dos direitos fundamentais do cidadão.

Delgado (2000, p. 16), ao tratar como os Tribunais de Contas devem enfrentar a Lei de Responsabilidade Fiscal, afirma que esta “insere-se em um campo filosófico ainda não muito definido, tendo em vista a visão da Ciência Política em determinar se as mudanças sobre o tamanho do Estado devem ser para que ele seja mínimo, médio ou máximo”.

2.3 Os índices estabelecidos pela LRF

A Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), estabelece o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites, na geração de despesas com pessoal, dívida consolidada, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

De acordo com Simonetti (2006, p. 29), é considerado um município em situação fiscal saudável aquele que gera resultado positivo, não tem necessidade de financiamento nem atrasos de pagamentos. Na outra ponta, apresentam sintomas de desequilíbrio fiscal os que registram déficit, têm necessidade de financiamento e contas em atraso.

Conforme o art. 36 da Lei Federal nº 4.320/64, os Restos a Pagar são as despesas empenhadas mas não pagas dentro do exercício financeiro. Já a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) estabelece em seu artigo 42 que:

É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.
Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício. (LC nº 101/2000).

A inscrição em Restos a Pagar decorre da observância do regime de competência para as despesas, e será realizada, na data de encerramento do exercício financeiro em que foi empenhada a despesa e não paga. O administrador deve atender também § 1º do art. 1º da LRF de que trata o equilíbrio financeiro mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas.

A LRF define que 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, definindo que os municípios não poderão exceder a 60% (sessenta por cento) da Receita Corrente Líquida, sendo esse limite dividido entre o Legislativo e o Executivo num percentual de 6% (seis por cento) e 54% (cinquenta e quatro por cento), respectivamente.

Quanto aos limites da despesa com pessoal, a LRF no Inciso II do § 1º do art. 59, define que o Tribunal de Contas do Estado emitirá um alerta quando o Executivo Municipal chegar ao índice de 48,6% (quarenta e oito vírgula seis por cento), e quando chegar ao limite prudencial de 51,3% (cinquenta e um vírgula três por cento). Conforme o Parágrafo Único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, será vedado:

- I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;
- II - criação de cargo, emprego ou função;
- III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; (LC nº 101/2000).

De acordo com a Resolução do Senado Federal nº 40/2001, a dívida consolidada líquida é a dívida pública consolidada, deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros. O Limite Legal para os municípios é de 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida. A LRF no Inciso III do § 1º do art. 59 define que o Tribunal de Contas do Estado emitirá um alerta quando o Executivo Municipal chegar a 1,08 (um inteiro e oito centésimos) vezes a receita corrente líquida.

A Resolução do Senado Federal nº 43/2001 estabelece no art. 9º que os municípios poderão oferecer garantias que são compreendidas por adimplências de obrigações financeiras ou contratuais e contragarantias que poderão constituir na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas, até o limite de 22% (vinte e dois por cento) da receita corrente líquida, podendo ser elevado para 32% (trinta e dois por cento) da receita corrente líquida, desde que:

- §Único [...] I - não tenha sido chamado a honrar, nos últimos 24 (vinte e quatro) meses, a contar do mês da análise, quaisquer garantias anteriormente prestadas;
- II - esteja cumprindo o limite da dívida consolidada líquida, definido na Resolução nº 40, de 2001, do Senado Federal;
- III - esteja cumprindo os limites de despesa com pessoal previstos na Lei Complementar nº 101, de 2000;
- IV - esteja cumprindo o Programa de Ajuste Fiscal acordado com a União, nos termos da Lei nº 9.496, de 1997. (NR)(Res. Sen. nº 43/2001).

O Tribunal de Contas do Estado emitirá um alerta quando o Executivo Municipal chegar ao limite de 90% (noventa por cento) dos limites de que trata o art. 9º da Resolução do Senado Federal nº 43/2001, conforme inciso III do § 1º do art. 59 da LRF.

Os municípios poderão contratar operações de crédito internas e externas e também operações de crédito por antecipação de receita orçamentária, mas sempre dentro dos limites estabelecidos, sendo que o Tribunal sempre emitirá um alerta quando chegar a 90% (noventa

por cento) desses índices. Estes são estabelecidos pela Resolução do Senado Federal nº 43/2001, sendo que o art. 7º define que o limite das operações de crédito interno e externos realizadas em um exercício financeiro será 16% (dezesesseis por cento) da receita corrente líquida, e o Art. 10 estabelece que o saldo devedor das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, a 7% (sete por cento) da receita corrente líquida.

O Legislativo do Município além do limite de 6% (seis por cento) da Receita Corrente Líquida sobre as despesas com pessoal deve observar o Limite de Gastos Totais e o percentual de 70% (setenta por cento) de Gastos com Pessoal sobre o Limite Legal dos Gastos Totais, conforme o Artigo 29-A da Constituição Federal.

O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009) (Produção de efeito)

II - 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

III - 5% (cinco por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

IV - 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 3.000.000 (três milhões) de habitantes; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

VI - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes. (Incluído pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

§ 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000) (Res. Sen. nº 43/2001).

A responsabilidade dos gestores no manuseio das finanças públicas, conforme foi relatado, é de suma importância para adequação dos limites estabelecidos na legislação.

3 METODOLOGIA

Busca-se a pesquisa, segundo Gil (2002, p. 17), quando não se dispõe de conhecimento satisfatório para responder ao problema ou quando as informações não estão organizadas adequadamente para se relacionar com o problema. O autor define “pesquisa como procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos”.

Este estudo se caracteriza como uma pesquisa descritiva, com dados secundários. Na abordagem de Diehl e Tatim (2004, p. 51), a pesquisa descritiva “tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população”.

Este artigo, quanto a abordagem, é um pesquisa quantitativa, que de acordo com Fonseca (2002, p. 20), “os resultados da pesquisa quantitativa podem ser quantificados, onde a pesquisa quantitativa se centra na objetividade, considera que a realidade só pode ser compreendida com base na análise de dados brutos, recolhidos com o auxílio de instrumentos padronizados e neutros. A pesquisa quantitativa recorre à linguagem matemática para descrever as causas de um fenômeno, as relações entre variáveis, etc.”

A população desta pesquisa se constitui nos municípios pertencentes ao Conselho de Desenvolvimento da Região da Produção (Corede Produção), os quais são: Almirante Tamandaré do Sul, Camargo, Carazinho, Casca, Ciríaco, Coqueiros do Sul, Coxilha, David Canabarro, Ernestina, Gentil, Marau, Mato Castelhano, Muliterno, Nova Alvorada, Passo Fundo, Pontão, Santo Antonio do Planalto, São Domingos do Sul, Vanini e Vila Maria.

A técnica utilizada para o plano de coleta dos dados foi a documental, baseada em fontes secundárias, onde Fonseca (2002, p. 32), cita que a “a pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão, etc.”.

As fontes secundárias foram constituídas por dados obtidos no site do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCERS) em outubro de 2014, onde foram obtidos os dados relativos aos índices de gestão fiscal dos municípios para o período de 2009 a 2013.

Foram coletados dados anuais no *site* do TCERS. Posteriormente, procedeu-se a elaboração das tabelas representativas de percentuais e valores que evidenciaram os restos a pagar com insuficiência financeira, valor dos Restos a Pagar e a relação dos restos a pagar com insuficiência financeira/total dos restos a pagar; a despesa com pessoal foi apurada com a relação a despesa com pessoal/RCL; a dívida consolidada líquida foi apurada na relação dívida consolidada líquida/RCL; as garantias foram apuradas na relação Garantias/RCL; as operações de crédito foi apurada na relação operações de crédito/RCL; os gastos do legislativo foi apurado na relação gastos totais/RREA e os gastos com pessoal na relação Gastos pessoal/limite dos gastos totais. A apresentação dos dados do estudo está em tabelas, proporcionando uma melhor visualização e entendimento dos resultados.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Restos a pagar

Os Restos a pagar devem ter suficiência financeira para o pagamento dos mesmos. Na tabela 1 fica demonstrada a evolução dos restos a pagar dos Poderes Executivos com insuficiência financeira nos municípios do Corede Produção.

Tabela 1 – Percentual de Restos a Pagar com insuficiência financeira do executivo nos municípios do Corede Produção no período de 2009 a 2013

Municípios	2009	2010	2011	2012	2013
Almirante Tamandaré do Sul		0,04			
Camargo					
Carazinho	17,56	23,97	2,47	24,16	4,79
Casca				0,4	21,2
Ciríaco	25,25				
Coqueiros do Sul					
Coxilha				6,08	
David Canabarro					
Ernestina				16,36	
Gentil	60,79	11,07	4,38	20,95	14
Marau				19,2	
Mato Castelhano	38,73	8,85		31,18	46,54
Muliterno				1,42	
Nova Alvorada					
Passo Fundo	14,13		0,7	2,94	8,19
Pontão			23,19	80,59	12,52
Santo Antônio do Palma					
Santo Antônio do Planalto				11,33	10,66
São Domingos do Sul					
Vanini					
Vila Maria					

Fonte: TCERS, 2014.

Na análise dados apresentados, constata-se que oito Municípios, sendo eles: Camargo, Coqueiros do Sul, David Canabarro, Nova Alvorada, Santo Antônio do Palma, São Domingos do Sul, Vanini e Vila Maria, no período analisado, não tiveram nenhum problema com insuficiência financeira para quitação de suas despesas. Com isso atendem o § 1º do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, no que se refere ao equilíbrio das contas públicas, demonstrando um bom planejamento da gestão. Isso não quer dizer que podem dispor dos bens e serviços em abundância, mas sim souberam administrar a escassez de recursos implementando programas de controle das finanças públicas.

Por outro lado, os demais municípios tiveram em algum ano problemas financeiros, como Almirante Tamandaré do Sul e Muliterno, onde a insuficiência foi de 0,04% (zero vírgula zero quatro por cento) em 2010 e de 1,42% (um vírgula quarenta e dois por cento) em

2013, respectivamente, do total dos Restos a Pagar, que ficaram registrados ao final do ano. Embora baixo o percentual, não atenderam a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os municípios de Carazinho e Gentil, em todos os anos analisados, tiveram insuficiência financeira. Os dois conseguiram baixar os índices em 2013, comparando a 2009. Mesmo assim, verifica-se que eles tiveram um desequilíbrio nas contas públicas e não atenderam a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A maioria dos municípios está se preocupando com a redução da insuficiência financeira. Em 2013, quatorze dos vinte e um municípios analisados fecharam o ano com equilíbrio financeiro, sem nenhum valor na conta de restos a pagar com insuficiência financeira.

O Município de Pontão foi o que conseguiu reduzir em termos percentuais o maior valor de um ano para o outro, de 80,59% (oitenta vírgula cinquenta e nove por cento) em 2012 para 12,52% (doze vírgula cinquenta e dois por cento) em 2013.

Na ordem, os Municípios com maiores percentuais de insuficiência financeira sobre o total dos Restos a Pagar foram: Mato Castelhana, Casca, Gentil, Pontão, Santo Antônio do Planalto, Passo Fundo e Carazinho. Estes que não atenderam no último ano analisado a Lei de Responsabilidade Fiscal.

No que se refere aos Poderes Legislativos, verificou-se que nenhum deixou Restos a Pagar com insuficiência financeira, portanto todos cumpriram a Lei de Responsabilidade Fiscal e ficaram com equilíbrio financeiro em suas contas.

4.2 Despesas com pessoal

As despesas com pessoal devem ficar dentro dos limites, que são 6% (seis por cento) e 54% (cinquenta e quatro por cento) da Receita Corrente Líquida para o Poder Legislativo e o Poder Executivo, respectivamente.

A tabela 2 apresenta a evolução das despesas com pessoal nos Poderes Executivo e Legislativo nos municípios do Corede Produção.

Tabela 2 – Percentual das Despesas com Pessoal sobre a RCL dos poderes executivo e legislativo nos municípios do Corede Produção

MUNICÍPIO	2009		2010		2011		2012		2013	
	Poder Executivo	Poder Legislativo								
Almirante Tamandaré do Sul	39,52	3,27	39,16	3,46	35,92	3,12	37,37	3,25	36,69	3,26
Camargo	29,69	1,29	29,91	1,12	33,18	1,16	40,36	1,25	35,59	1,16
Carazinho	50,83	2,10	51,26	2,07	46,28	1,75	48,15	1,79	45,99	1,92
Casca	40,21	1,51	40,5	1,43	38,79	1,28	42,45	1,34	43,16	1,42
Ciríaco	38,05	3,22	36,96	3,21	35,69	2,96	43,45	2,93	35,49	3,45
Coqueiros do Sul	38,24	2,84	39,52	2,90	34,39	2,54	40,01	2,63	40,58	3,04
Coxilha	36,6	3,31	39,8	3,14	39,04	2,96	47,71	2,98	45,15	2,97
David Canabarro	38,13	2,35	37,8	2,09	41,06	1,87	44,86	1,90	43,04	2,41
Ernestina	33,75	3,83	38,94	3,41	39,35	3,21	40,52	3,03	45,09	3,17
Gentil	31,11	2,54	32,55	2,39	35,39	2,19	30,37	2,15	35,29	2,75
Marau	44,57	1,50	45,56	1,34	44,13	1,23	45,25	1,23	45,92	1,37
Mato Castelhano	32,69	3,11	34,84	3,01	34,37	2,81	35,49	2,95	38,63	3,01
Muliterno	34,59	2,18	35,89	2,10	35,79	1,62	42,27	1,71	44,02	2,61
Nova Alvorada	31,07	1,20	31,85	1,16	35,23	1,12	33,79	1,14	31,97	1,26
Passo Fundo	49,3	2,62	51,34	2,47	53,37	2,46	55,49	2,42	56,61	2,58
Pontão	41,69	3,59	45,66	3,01	48,84	3,34	54,87	2,95	46,11	3,37
Santo Antônio do Palma	25,66	2,94	29,48	2,22	30,39	1,91	30,99	2,20	34,93	2,51
Santo Antônio do Planalto	50,08	4,45	43,52	4,03	39,92	3,70	43,62	3,98	43,08	4,01
São Domingos do Sul	32,81	1,73	33,49	1,69	32,99	1,57	36,92	1,67	38,34	1,52
Vanini	28,49	2,37	27,71	2,27	33,63	2,06	37,28	2,09	40,72	2,33
Vila Maria	37,00	1,56	33,71	1,36	36,47	1,30	40,64	1,39	36,18	1,45

Fonte: TCERS, 2014.

Analisando os resultados apresentados, constata-se que as despesas com pessoal do Poder Legislativo em todos os entes examinados, nos anos de 2009 a 2013, não ultrapassaram os limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Entretanto, as despesas com pessoal do Poder Executivo não seguiram na mesma linha, pois 4 (quatro) municípios (Carazinho, Passo Fundo, Pontão e Santo Antônio do Planalto) apresentaram problemas e 17 (dezessete) dos 21 (vinte e um) municípios não ultrapassaram os Limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. Dos quatro municípios com gastos excessivos, dois ultrapassaram o limite de alerta de 48,6% (quarenta e oito vírgula seis por cento), mas ficaram dentro do limite prudencial, Carazinho nos anos de 2009 e 2010 e Santo Antônio do Planalto no ano de 2009. O ocorrido não indica que houve alguma punição a esses entes, tendo em vista que esse limite serve apenas de orientação para que providências corretivas sejam tomadas em relação aos aumentos de execução de despesa com pessoal.

Já o Município de Pontão ficou no nível de alerta no ano de 2011 e ultrapassou o limite legal estabelecido pela LRF no ano 2012, conseguindo retornar aos limites no ano de 2013.

Dentre todos os Municípios analisados, o de Passo Fundo é o que tem a situação mais complicada, como demonstrado na tabela 1. No ano de 2009 ele estava dentro do limite para emissão de alerta, nos anos de 2010 e 2011 estava acima do limite prudencial e dentro do limite legal, já nos anos de 2012 e 2013 ficou acima do limite legal.

No que se refere ao menor percentual de despesas no Poder Executivo, o Município de Santo Antônio do Palma é o que menos gasta, considerando a média dos cinco anos analisados. Já nas despesas do Poder Legislativo, o Município de Nova Alvorada teve o menor índice médio dos cinco anos.

4.3 Dívida Consolidada Líquida

A Dívida Consolidada Líquida representa o montante das obrigações financeiras, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito.

A seguir, a tabela 3 traz a evolução da Dívida Consolidada Líquida nos municípios do Corede Produção.

Tabela 3 – Percentual da dívida consolidada líquida sobre a RCL dos municípios do Corede Produção

Municípios	2009	2010	2011	2012	2013
Almirante Tamandaré do Sul					
Camargo					
Carazinho					
Casca					
Ciríaco					
Coqueiros do Sul					
Coxilha					
David Canabarro					
Ernestina	2,79	0,96			
Gentil	4,21				
Marau					
Mato Castelhano	2,19			1,12	
Muliterno				5,02	0,2
Nova Alvorada					
Passo Fundo					
Pontão		1,18	3,25	3,11	
Santo Antônio do Palma					
Santo Antônio do Planalto				3,74	
São Domingos do Sul					
Vanini					
Vila Maria	4,3	1,91			

Fonte: TCERS, 2014.

Verifica-se que os municípios atenderam a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Resolução do Senado Federal nº 40/2001, Inciso II do art. 3º, no que se diz respeito à Dívida Consolidada Líquida. Com isso, vislumbra-se que todos os municípios estão dentro do limite legal, que é de 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida.

4.4 Garantias e Contragarantias

Para as garantias e contragarantias concedidas, seu saldo total não poderá exceder a 22% (vinte e dois por cento) da Receita Corrente Líquida. Analisando os dados dos municípios nesse quesito de atendimento a Lei de Responsabilidade Fiscal, constatou-se que nenhum deles ofereceu garantias ou contragarantias, portanto todos estão cumprindo a legislação.

4.5 Operações de Crédito

O limite das operações de crédito interno e externo realizadas em um exercício financeiro é de 16% (dezesseis por cento) da Receita Corrente Líquida (RCL), e as operações de crédito por antecipação de receita orçamentária não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, a 7% (sete por cento) da RCL.

A seguir, na tabela 4, verifica-se o percentual das operações de crédito em relação à Receita Corrente Líquida dos anos de 2009 a 2013 nos municípios do Corede Produção.

Tabela 4 – Percentual das operações de crédito sobre a RCL nos municípios do Corede Produção

MUNICÍPIO	2009	2010	2011	2012	2013
Almirante Tamandaré do Sul	3,41	3,02	1,60		
Camargo					
Carazinho		2,14	1,46	0,01	
Casca					
Ciríaco				1,57	0,97
Coqueiros do Sul					
Coxilha					2,79
David Canabarro	1,79	3,69			
Ernestina				2,01	
Gentil	3,42				
Marau	0,16			3,14	1,53
Mato Castelhano	4,02			3,19	
Muliterno			8,54		
Nova Alvorada	3,99				1,23
Passo Fundo		0,19	0,22	3,62	4,19
Pontão	5,89		2,44		
Santo Antônio do Palma					

Santo Antônio do Planalto			1,71	1,85	
São Domingos do Sul					
Vanini					
Vila Maria					

Fonte: TCERS, 2014.

Analisando as contas dos municípios em relação às Operações de Crédito, verifica-se que nenhum município ultrapassou o limite que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece, sendo que sete não tiveram nenhuma operação de crédito no período, e no último ano analisado, o de 2013, cinco municípios dos vinte e um tinham operações de crédito registradas.

Com isso, constata-se que os municípios estão sendo prudentes e evitando a contratação de operações de crédito ou quando contratam o percentual é baixo em relação à Receita Corrente Líquida. Pode-se ver ainda que em Muliterno, no ano de 2009, e Passo Fundo, no ano de 2013, ocorreram os dois maiores índices, de 8,54% (oito vírgula cinquenta e quatro por cento) e 4,19% (quatro vírgula dezenove por cento), respectivamente, e que eles estão longe do limite legal de 16% (dezesseis por cento) da Receita Corrente Líquida.

4.6 Gastos do Poder Legislativo

Os Poderes Legislativos estudados devem observar o Limite de Gastos Totais de 7% (sete por cento) da Receita Efetivamente Realizada no Exercício Anterior (RREA), com exceção do Município de Passo Fundo que deverá observar o limite de 6% (seis por cento) da RREA a partir de 2010, quando teve a redução de 1% (um por cento) no percentual desse limite devido a alteração efetuada pela Emenda Constitucional nº 58 de 2009, e também devem observar o limite de 70% (setenta por cento) sobre a RREA com gastos com pessoal (Folha de Pagamento).

A seguir, a tabela 5 traz a evolução dos gastos legislativos nos municípios do Corede Produção.

Tabela 5 – Percentual de gastos dos legislativos nos municípios do Corede Produção

	2009		2010		2011		2012		2013	
	GT/RREA	FP/LGT								
Almirante Tamandaré do Sul	4,4	44,62	5,23	60,21	4,79	53,35	5,17	52,74	4,95	56,75
Camargo	1,84	17,52	1,99	22,02	2,94	20,69	1,83	20,02	2,2	21,21
Carazinho	4,29	39,74	5,46	52,58	3,89	42,04	3,61	39,65	3,74	42,58
Casca	2,01	20,89	2,27	25,98	2,06	22,53	1,77	20,72	2,33	24,29

Ciríaco	4,22	45,96	4,79	59,04	4,38	51,27	3,99	48,81	4,83	59,98
Coqueiros do Sul	4,31	42,24	4,2	48,01	4,07	45,22	3,24	41,26	3,86	49,38
Coxilha	4,34	46,18	4,63	55,29	4,94	50,07	4,45	48,8	4,37	49,03
David Canabarro	3,15	32,98	3,47	41,32	3,08	37,01	2,69	33,44	4,26	43,59
Ernestina	5,69	49,05	6,71	62,64	5,72	57,65	6,45	56,08	6,31	58,84
Gentil	4,26	41,15	5,98	45,58	6,6	39,47	5,76	35,27	5,38	47,52
Marau	2,23	22,56	2,33	26,88	2,06	23,57	1,97	22,8	2,46	26,72
Mato Castelhano	3,9	43,18	4,62	53,2	4,18	50,61	3,89	48,53	4,49	50,3
Muliterno	2,95	31,19	3,16	39,14	3,13	31,06	3,3	30,04	4,09	45,46
Nova Alvorada	1,43	15,94	1,71	21,53	1,75	19,86	1,52	19,01	1,8	22,04
Passo Fundo	4,27	51,32	4,64	65,19	4,35	62,51	4,27	62,89	4,19	60,19
Pontão	5	54,3	4,98	59,54	6,11	60,22	4,38	52,1	4,91	61
Santo Antônio do Palma	3,56	40,02	2,99	39,71	2,6	34,92	2,97	37,76	3,54	37,49
Santo Antônio do Planalto	7,25	65,78	6,44	69,88	6,36	69,88	5,47	64,24	6,12	64,78
São Domingos do Sul	2,72	26,3	3,01	33,03	2,71	30,55	2,64	30,69	2,49	28,87
Vanini	2,65	27,43	4,28	37,4	3,98	36,96	4,62	34,73	3,98	40,41
Vila Maria	1,86	21,56	1,92	26,01	1,83	23,72	1,75	23,09	2,02	24,01

Fonte: TCERS, 2014.

Nota: GT = gasto total; RREA = receita efetivamente realizada no exercício anterior; FP = folha de pagamento; LGT = limites de gastos totais.

Verifica-se que os Poderes Legislativos estão conseguindo cumprir adequadamente os limites dos índices de gestão fiscal, inclusive com alguns municípios com um percentual bem abaixo do permitido pela legislação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos índices de gestão fiscal pela LRF nos municípios é um tema atual e que tem suma importância no controle das contas públicas, possibilitando ao gestor a tomada de decisões, visando à eficiência. Objetivo principal do estudo foi avaliar a gestão fiscal dos municípios do Corede Produção e a sua adequação a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no período de 2009 a 2013.

Com base nos resultados apresentados, conclui-se que todos os municípios atendem a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em relação às despesas com pessoal do Poder Legislativo. No entanto, no Poder Executivo, a maioria atende a lei e tem um bom controle nos gastos com pessoal. Entre os municípios que não cumpriram a lei, destaca-se Passo Fundo, que vem anualmente aumentando o percentual de gastos.

Ainda no que se refere a despesas com pessoal, evidencia-se que os municípios fizeram um grande esforço para a redução do percentual de despesas. Um fator que pode ter influenciado nessa redução foi o aumento a Receita Corrente Líquida.

Quanto às operações de crédito, nenhum município ultrapassou o limite que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece, o que não quer dizer que eles estejam numa situação

financeira boa, e sim que tomaram empréstimos dentro dos limites permitidos e que os municípios estão sendo prudentes.

O maior problema verificado nos municípios do Corede Produção é a insuficiência financeira para a quitação das despesas, e a maioria está atendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere ao equilíbrio das contas públicas, demonstrando um bom planejamento da gestão. Dos 21 municípios analisados, sete no último ano não conseguiram ter caixa para cumprir com as suas obrigações, o que fica evidente a falta de planejamento e de limitação de gastos. Além disso, nenhum município ofereceu garantia para cumprir suas obrigações. Com isso, todos cumprem adequadamente os índices de gestão fiscal.

Quanto aos gastos do Poder Legislativo, constatou-se que todos cumpriram adequadamente os limites dos índices de gestão fiscal, inclusive em alguns municípios com valores bem abaixo do máximo estipulado na legislação.

Para finalizar, verifica-se que a grande maioria dos municípios analisados está conseguindo cumprir os limites legais que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece. No entanto, não foi analisada a disponibilidade de caixa para investimentos e manutenção dos serviços, o que abre perspectiva para estudos futuros.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade pública na gestão municipal: Novos métodos após a LC nº 101/00 e as classificações contábeis advindas da SOF e STN.** São Paulo: Atlas, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 10 set. 2014.

_____. **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. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 11 set. 2014.

_____. **Lei Federal nº 4.320/64, 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. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 10 set. 2014.

_____. Senado Federal. **RESOLUÇÃO Nº 40, de 20 de dezembro de 2001.** Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. Brasília: Senado Federal, 2001. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=221525>. Acesso em: 14 set. 2014.

_____. Senado Federal. **RESOLUÇÃO Nº 43, de 26 de dezembro de 2001.** Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2001. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=242474&norma=234195>. Acesso em: 14 set. 2014.

DELGADO, José Augusto. **A lei de responsabilidade fiscal e os tribunais de contas.** Interesse Público. Belo Horizonte: Fórum, v.2, n.7, p.11-43, jul./set. 2000.

DIEHL, Astor Antônio; TATIM, Denise Carvalho. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas.** São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2004.

FONSECA, João José Saraiva da. **Metodologia da pesquisa científica.** Fortaleza: UEC, 2002. Apostila. Disponível em:

http://books.google.com.br/books?id=oB5x2SChpSEC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false Acesso em: 24 nov. 2014.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LIMA, Diana Vaz de; CASTRO, Róbison Gonçalves de. **Contabilidade pública: integrando União, Estados e Municípios (Siafi e Siafem).** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno.** 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 34. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

PASCOAL, Valdecir Pascoal. **Direito financeiro e controle externo: atualizado com a lei de responsabilidade fiscal.** 4. ed. Niterói: Impetus, 2002.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SIMONETTI, Eliana. **Na conta certa**. Revista Desafios do desenvolvimento. Brasília: IPEA, a. 3. n. 28, p. 26-32, nov. 2006. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/images/stories/PDFs/desafios028_completa.pdf. Acesso em: 16 set. 2014.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de contabilidade pública**: um enfoque na contabilidade municipal, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.