

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL –
modalidade à distância**

Daniela Rodriguez Fortes

**O AJUSTE DAS FINANÇAS PÚBLICAS À LEI DE
RESPONSABILIDADE FISCAL: SANTO ANTÔNIO DAS MISSÕES/RS**

Panambi

2015

Daniela Rodriguez Fortes

**O AJUSTE DAS FINANÇAS PÚBLICAS À LEI DE
RESPONSABILIDADE FISCAL: SANTO ANTÔNIO DAS MISSÕES/RS**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal - modalidade a distância da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de especialista.

Orientador: Prof. Dr. Rosa Angela Chieza

**Panambi
2015**

Daniela Rodriguez Fortes

**O AJUSTE DAS FINANÇAS PÚBLICAS À LEI DE
RESPONSABILIDADE FISCAL: SANTO ANTÔNIO DAS MISSÕES/RS**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal – modalidade a distância da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de especialista.

Aprovado em 27 de junho de 2015.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Ariston Azavedo Mendes

Prof. Ana Mercedes Sarria Icaza

A Deus por ter me dado a vida,
A meu esposo Rômulo e filho Nicolas, por toda paciência, compreensão e
companheirismo,
Aos meus pais pela educação dada
E a todos os professores e mestres que ajudaram a construir meu conhecimento até
o presente momento.

RESUMO

O Estado Brasileiro passava por um quadro de crise fiscal nos anos 90 e a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal fez parte de um conjunto de medidas para reverter tal situação. A referida Lei impôs ao gestor municipal que tenha responsabilidade fiscal equilibrando as receitas e despesas públicas na execução orçamentária. O presente estudo analisou o impacto da Lei de Responsabilidade fiscal sobre a gestão municipal de Santo Antonio das Missões/RS, verificou o planejamento quanto à receita prevista e arrecadada, o cumprimento dos limites de despesa com pessoal e de dívida e de endividamento. Quanto à transparência e controle social, analisou-se a publicidade dos planos e orçamentos, bem como, a participação popular na elaboração do orçamento e prestação de contas do município. Concluiu-se que o planejamento tem falhado, subestimando ou superestimando as receitas e despesas. A despesa com pessoal ficou dentro dos limites propostos pela referida Lei e o endividamento foi mínimo, sem nunca ultrapassar o estabelecido. Sugere-se que o município revise em que parte do planejamento há falhas, visando o cumprimento da lei e um melhor aproveitamento dos recursos.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal; finanças públicas municipais; gestão pública

ABSTRACT

The Brazilian government went through a fiscal crisis situation in the 90s and the establishment of the Fiscal Responsibility Law was part of a package of decisions to reverse the situation. This law imposed on the municipal manager to have fiscal responsibility by balancing public revenues and expenditures in the budget execution. This study examined the impact of the fiscal responsibility law on municipal management in Santo Antonio Missions / RS, it also verified the planning taking into consideration the planned and collected revenues and compliance with spending limits on personnel and debt. Regarding transparency and social control, the work analyzed the advertising plans and budgets as well as public participation in budgeting and provision of municipal accounts. The conclusion was that the planning has failed both underestimating and overestimating revenues and expenses. Personnel expenses remained within the limits proposed by the mentioned law and the debt was minimal, it never exceeded the fixed limit. It is suggested that the city review which part of the planning has been failing, aiming at law enforcement and better use of resources.

Keywords: Fiscal Responsibility Law; municipal public finance; public administration.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADROS

Quadro 1 – Limites de Gasto com Pessoal em relação à RCL segundo a LC nº 101/2000 – em %	19
Quadro 2 – Repartição do limite do limite de 54 % de Gasto com Pessoal do Poder Executivo Municipal.....	19
Quadro 3 – Limites para o montante da Dívida Consolidada Líquida aos Entes da Federação Brasileira.	22
Quadro 4 – Classificação da Receita Orçamentária.....	27
Quadro 5 – Síntese quanto ao cumprimento das normas de transparência e controle social segundo a LRF – Município de Santo Antônio das Missões/RS.	38

TABELAS

Tabela 1 – População Urbana, Rural e Total de Santo Antônio das Missões/RS	26
Tabela 2 – Receita Total Prevista e Arrecadada de Santo Antônio das Missões/RS (2002-2013). A preços de 30/04/2015.....	29
Tabela 3 – Receita Corrente Prevista e Arrecadada de Santo Antônio das Missões/RS (2002-2013). A preços de 30/04/2015.....	29
Tabela 4 – Receita Tributária Prevista e Arrecadada de Santo Antônio das Missões/RS (2002-2013). A preços de 30/04/2015.....	30
Tabela 5 – Receita de Capital Prevista e Arrecadada de Santo Antônio das Missões/RS (2002-2013). A preços de 30/04/2015.....	31
Tabela 6 – Despesa Total Prevista e Arrecadada de Santo Antônio das Missões/RS (2002-2013). A preços de 30/04/2015.....	32
Tabela 7 – Diferença entre Receita Total Arrecadada e Despesa Liquidada de Santo Antônio das Missões/RS (2002-2013). A preços de 30/04/2015.....	32
Tabela 8 – Razão entre Receita Corrente Líquida e Gasto com Pessoal de Santo Antônio das Missões/RS (2002-2013).....	34
Tabela 9 – População por faixa etária de Santo Antônio das Missões/RS.....	35
Tabela 10 – Despesa com Educação, Saúde e Administração de Santo Antônio das Missões/RS (2002-2013). A preços de 30/04/2015.....	35
Tabela 11 – Gastos per capita em Educação e Saúde em Santo Antônio das Missões/RS (2002-2013). A preços de 30/04/2015.....	36
Tabela 12 – Evolução das Operações de Crédito no Município de Santo Antônio das Missões/RS (2002–2013).....	37

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ARO – Antecipação da Receita Orçamentária

DCL – Dívida Pública Consolidada

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LDO – Lei das Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei do Orçamento Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

PIB – Produto Interno Bruto

PPA – Plano Plurianual

RCL – Receita Corrente Líquida

RREO – Relatório Resumido de Execução Orçamentária

RGF – Relatório de Gestão Fiscal

RSF – Resolução do Senado Federal

TCE – Tribunal de Contas do Estado

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E O ENTE MUNICIPAL	13
1.1 CONTEXTO E OBJETIVOS DA LRF	13
1.2 NORMAS DE PLANEJAMENTO PÚBLICO: o PPA, a LDO e a LOA.....	15
1.2.1 Plano Plurianual (PPA).....	15
1.2.2 Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO).....	16
1.2.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)	17
1.3 NORMAS DE GESTÃO FISCAL, TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL...	18
1.3.1 Despesa com Pessoal.....	18
1.3.2 Dívida e Endividamento.....	20
1.3.3 Transparência e Controle Social	23
2 LRF E SEUS RESULTADOS NO MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DAS MISSÕES	25
2.1 O MUNICÍPIO DE SANTO ANTONIO DAS MISSÕES.....	25
2.2 METODOLOGIA.....	26
2.3 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FISCAL.....	28
2.4 GESTÃO DE PESSOAL.....	33
2.5 GESTÃO DA DÍVIDA E DO ENDIVIDAMENTO	36
2.6 TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL.....	37
CONCLUSÃO.....	40
REFERÊNCIAS.....	43

INTRODUÇÃO

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi aprovada em 2000, após um quadro de crise fiscal no Estado brasileiro, e fazia parte de um conjunto de medidas com objetivo de redesenhar a atual situação do Estado (CHIEZA, 2008).

Com a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal os limites de gastos públicos tanto para despesas do exercício, como para endividamento de curto e longo prazo foram revisados e consolidados em uma só Lei, impedindo que os gestores públicos pudessem “gastar por conta” durante seu mandato, pois devem seguir a lei ou lhe serão imputados punições pelo não cumprimento.

Os preceitos da responsabilidade fiscal estão descritos na Lei Complementar nº 101 de 04 e maio de 2000, instituída para estabelecer normas nas finanças públicas das três esferas de governo e criar responsabilidade na gestão fiscal. Ela prevê que todo o aumento de gasto deve vir acompanhado de uma fonte de financiamento correlata e não pode ultrapassar os limites impostos. Já no parágrafo 1º encontram-se as regras para a administração pública: planejamento, transparência, controle e responsabilidade.

Chieza (2008) afirma que a LRF trouxe uma mudança cultural exigindo que os gestores municipais cumpram a lei ou poderão ser punidos. Já Conti (2012) afirma que o gestor público tem que resguardar a legalidade e a moralidade, dentre outros princípios constitucionais inerentes à administração pública, tornando-se fundamental que os gestores públicos municipais tenham como princípios fundamentais a responsabilidade fiscal ao equilíbrio entre receitas e despesas públicas na execução orçamentária.

Outro ponto da LRF reside na busca constante pela melhoria da transparência e do controle social fazendo com que o contribuinte acompanhe a aplicação do dinheiro público e seus resultados. A aplicação de recursos possui demasiada importância, ela deve seguir as normas e estar clara, possibilitando maior participação da população.

O dinheiro público pertence a todo cidadão que paga corretamente seus tributos, portanto, os gestores públicos são os responsáveis pela correta aplicação destes recursos. Mas, a população se depara com a dificuldade de fiscalizar e cobrar o uso adequado desses recursos. Além disso, a complexidade das finanças públicas amplia as dificuldades para a efetividade do controle social.

O presente estudo tem como objetivo, analisar o impacto da Lei de Responsabilidade fiscal sobre a gestão municipal de Santo Antonio das Missões. Assim, questiona-se por que a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal passou a representar uma mudança cultural no âmbito do setor público?

Para atender ao objetivo proposto analisa-se, o resultado da LRF sobre gestão orçamentária e fiscal. No caso da gestão orçamentária, analisa-se o comportamento da receita pública prevista e arrecadada no período de 2002 a 2013. E sobre a gestão fiscal, verifica-se o comportamento dos limites de gasto com pessoal, de dívida e endividamento do Poder Executivo no município estudado.

Para alcançar os objetivos propostos, além desta Introdução, no Capítulo 2 apresenta-se o contexto no qual a LRF foi aprovada em 2000, os limites de gastos com pessoal e os limites de dívida e endividamento. Adicionalmente encontram-se as regras que a lei trouxe em relação à transparência e ao controle social, uma vez que a referida legislação destina um Capítulo específico para este tema. No Capítulo 3, apresentam-se os resultados das normas definidas e descritas no capítulo 2 desta pesquisa, sobre a gestão pública municipal de Santo Antônio das Missões. Por fim, expõem-se as considerações finais sobre o tema.

1 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E O ENTE MUNICIPAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi criada com o intuito de alterar a burocracia da administração pública para uma administração gerencial que busca o equilíbrio fiscal. A referida legislação estabelece normas de gestão pública para as três esferas, ou seja, União, Estados e Municípios, contribuindo para que os gestores conduzam as finanças públicas.

Na Seção 2.1 apresenta - se quais eram as condições do país no momento em que a LRF foi aprovada, em 2000. Na Seção 2.2, destaca-se seus objetivos e as normas estabelecidas para os gastos com pessoal, bem como para dívida, endividamento e transparência e controle social.

1.1 CONTEXTO E OBJETIVOS DA LRF

A economia brasileira enfrentou uma forte crise fiscal na década de 1980, para Pereira (1996) a crise do Estado foi uma crise pelo modo de intervenção do Estado Social e da administração pública burocrática. O Fundo Monetário Internacional, através do conteúdo da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - Lei Complementar nº101/2000 passou a estabelecer diversas condições para que os países, inclusive o Brasil, pudessem contrair empréstimos aponta Chieza (2008).

A LRF regulamenta o artigo 63 da Constituição Federal de 1998, o qual estabelece a necessidade de:

*Lei complementar disporá sobre:
I - finanças públicas;*

II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público;
III - concessão de garantias pelas entidades públicas;
IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;
V - fiscalização das instituições financeiras;
VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Foi para atender os itens descritos acima que a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998 que tratava sobre a Reforma Administrativa no país, exige, em seu artigo 30, que “O projeto de lei complementar a que se refere o artigo 163 da Constituição Federal fosse apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no prazo máximo de cento e oitenta dias da promulgação desta Emenda”. Naquele mesmo ano, iniciou-se a elaboração da referida lei liderada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e com efetiva participação do BNDES.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal” (BRASIL, 2000).

O objetivo central da LRF é fazer com que os entes da federação busquem equilíbrio entre as receitas e despesas, refletindo assim, o empenho para equilibrar as finanças públicas e a forma de apresentação a padrões modernos de gestão (NOBREGA, 2001). O texto determina mecanismos prévios de ajustes, que garantem a observância de parâmetros de sustentabilidade da política fiscal estabelecendo sanções caso no caso de descumprimento.

Nóbrega (2002, p. 25) destaca os principais objetivos:

- instituir uma gestão fiscal responsável, com ênfase no controle do gasto continuado e do endividamento;
- prevenir desvios e estabelecer mecanismos de correção e dessa forma, punir administrações e administradores pelos desvios graves e por eventual não adoção de medidas corretivas;
- modificar profundamente o regime fiscal brasileiro, dando um “choque” de transparência no setor público, com maior divulgação das contas públicas e, ao mesmo tempo, tornando-as mais inteligíveis.

Nas palavras de Sanches (2004, p. 10) o objetivo da LRF é o “controle da dívida pública, a prevenção de déficits imoderados e recorrentes, uma gestão austera dos recursos públicos e o ajuste estrutural das contas do setor público”.

Nunes e Nunes (2002 p. 18) afirmam que:

[...] uma das principais mudanças introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal foi ter transformado o processo orçamentário em efetivo instrumento de planejamento Neste sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal recuperou o espírito constitucional e veio somar-se à nova metodologia que integram

planos e orçamentos, conferindo às três peças - Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento - um caráter integrado nos três níveis de governo.

Em síntese, a LRF busca uma melhora na administração dos recursos públicos do país, impondo transparência nos gastos, evitando assim que as despesas sejam maiores que a arrecadação e mantendo o equilíbrio fiscal. Chieza (2008, p. 52) destaca que a referida lei “é vista como um novo código de regras para a gestão fiscal na medida em que impõe regras sólidas de gestão orçamentária, financeira e transparência fiscal”.

1.2 NORMAS DE PLANEJAMENTO PÚBLICO: o PPA, a LDO e a LOA.

A Constituição Federal de 1988 estabelece que todos os entes públicos, União, Estados e Municípios, devem elaborar 03 instrumentos de planejamento: a Lei Orçamentária Anual (LOA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA). Sua elaboração está a cargo do Poder Executivo, mas o Poder Legislativo deve analisar e propor modificações que são devolvidas ao Executivo, e este, por sua vez, sanciona ou não com as alterações propostas. Nas seções subsequentes apresentam-se as mudanças da LRF em relação aos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA).

1.2.1 Plano Plurianual (PPA)

O PPA é um instrumento de planejamento estratégico das ações governamentais para um período de quatro anos, estabelece diretrizes, objetivos e metas governamentais para as despesas de capital e outras dela decorrentes a serem concretizadas durante esse período. A Constituição Federal em seu artigo 167 estipula que todo investimento cuja duração ultrapasse um ano deve estar incluído no PPA ou autorizado por uma lei.

O artigo 3º da LRF que tratava sobre o PPA foi vetado, porém, no entendimento de Chieza (2008, p. 58):

[...] a LRF ao estabelecer que o projeto de lei orçamentária anual, deve ser elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a LDO e com as normas da LRF... (art. 5º) e que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que resulte no aumento de despesa será acompanhado de declaração de ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária, financeira com a LOA e compatibilidade com o plano plurianual e com a LDO (art. 16, inciso II), passou a exigir a elaboração do PPA por todos os Entes públicos, União, Estados e todos os Municípios.

Cabe ressaltar que o PPA é o documento hierarquicamente mais elevado no sistema de planejamento de um ente público, devendo todos os demais programas e planos estar subordinados às suas diretrizes, objetivos e metas.

1.2.2 Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Em sua formatação original a LDO tinha basicamente a função de orientar a elaboração dos orçamentos anuais e estabelecer as prioridades e metas da administração para o exercício subsequente. Seu conteúdo está previsto no art. 165, § 2º da Constituição Federal, da seguinte forma:

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988).

Com a LRF a Lei de Diretrizes Orçamentárias recebeu novas e importantes funções, contidas no art. 4º e destacadas a seguir:

- I - equilíbrio entre as receitas e despesas;
- II - critérios e forma de limitação de empenho;
- III - normas relativas ao controle de custos e à avaliação de programas financiados com recursos do orçamento;
- IV - demais condições e exigências para as transferências de recursos a entidades públicas privadas;
- V - metas fiscais, que constarão de anexo próprio;
- VI - riscos fiscais, que também constarão de anexo próprio.

A LDO deve representar um elo entre o PPA e as Leis de Orçamento Anual, adequando as diretrizes do Plano à estimativa dos recursos financeiros de determinado período. Segundo Nóbrega (2002) a LDO é a que possui maior importância dentro da LRF, pois lhe foi garantida um papel importante de planejamento econômico-orçamentário do país.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu normas mais rígidas para a LDO, exigindo novos procedimentos que tornam as ações de planejamento mais qualificadas. O Anexo de metas fiscais passou a ser exigido não apenas para um exercício em a que se refere a LDO, mas sim para os próximos dois exercícios subsequentes (CHIEZA, 2008).

O Anexo de Metas Fiscais exigido pelo § 1º do Art. 4º da LC nº 101/2000 integrará o projeto de lei, onde se estabelecem as metas anuais em valores correntes para as receitas e despesas e o resultado nominal e primário da dívida pública para o exercício a que se refere e os dois seguintes (NASCIMENTO E DEBUS (2002).

Com relação a elaboração do Anexo de Riscos Fiscais é obrigatória de acordo com o § 3º do artigo 4º da LRF, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos que podem afetar as contas públicas, mencionando qual a providência necessária caso se concretizem.

1.2.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)

A Lei Orçamentária Anual está prevista na Constituição Federal em seu artigo 165, § 5º, é um instrumento de gerenciamento orçamentário e financeiro da administração pública, com a finalidade de gerenciar o equilíbrio entre as receitas e despesas públicas. Já no § 2º ela determina que a LDO oriente a elaboração da Lei Orçamentária Anual. Por sua vez, a LOA tem vigência de um exercício financeiro os planos e programas de governo descritos no PPA e na LDO.

A LOA contém a previsão das receitas e a correspondente fixação da despesa, compreende o orçamento fiscal de cada Poder, dos fundos ligados, dos órgãos da administração direta e indireta, o orçamento da seguridade social e do investimento das empresas que o Estado possui o controle.

Para Chieza (2008) a LRF exige que o Poder Executivo apresente quais serão as medidas de compensação à renúncia de receita e ao aumento de despesas de caráter continuado.

1.3 NORMAS DE GESTÃO FISCAL, TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

A LRF estabelece um conjunto de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal para os três entes da federação. A seguir apresentam-se as normas de gestão fiscal (gasto com pessoal, limites de dívida e endividamento) e de transparência e controle social.

1.3.1 Despesa com Pessoal

Segundo a LRF, em seu Art. 18, o gasto de pessoal compreende:

[...] o somatório dos gastos do Ente da Federação com os ativos, 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.

Em relação à definição de Receita Corrente Líquida o § 4º do art. 2º define como o:

“[...] somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes [...]”. O parágrafo também define as deduções que, no caso dos municípios, compreende “[...] a contribuição dos servidores para o custeio do sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º¹ do art. 201 da Constituição.”

A Lei de Responsabilidade Fiscal fixou limites para o gasto com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida (RCL). No Quadro 1 demonstram-se os limites de gasto com pessoal estabelecidos pela referida legislação. Em relação à esfera municipal o gasto com pessoal não pode ultrapassar 60% da RCL, distribuído da seguinte forma: 54% para o Executivo e 6% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas quando houver.

¹ § 9º Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei.

O texto da lei ainda excetua deste limite as indenizações por demissão de funcionários, gastos com incentivo a demissão voluntária e gasto com inativos.

Quadro 1 – Limites de Gasto com Pessoal em relação à RCL segundo a LC nº 101/2000 – em %

Poder/Órgão	Federal	Estadual	Municipal
Legislativo	2,5	3,0	6,0
Judiciário	6,0	6,0	-
Executivo	40,9	49,0	54,0
Ministério Público	0,6	2,0	-
Total	50,0	60,0	60,0

Fonte: Lei Complementar nº 101/2000. Artigo 20. Elaboração própria.

Ainda, o aumento de despesa com pessoal está proibido em ano eleitoral em até 180 dias do término do mandato do Prefeito em exercício, impedindo assim que este, por sua vez, se utilize do aumento para obter voto dos funcionários, conforme o parágrafo único do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No Quadro 2 apresentam-se os limites legal, prudencial e para emissão de alerta de gasto com pessoal para o Poder Executivo Municipal.

Quadro 2 – Repartição do limite do limite de 54 % de Gasto com Pessoal do Poder Executivo Municipal

DESCRIÇÃO	%
Limite para Emissão de Alerta - LRF, Inciso II do § 1º do art. 59	48,6
Limite Prudencial - LRF, Parágrafo Único do art. 22	51,3
Limite Legal - LRF, alínea "b" do Inciso III do art. 20	54,0

Fonte: TCE/RS – Abr/2015

Cabe ao Tribunal de Contas alertar o Ente municipal caso o montante de despesa com pessoal ultrapasse 90% do limite (48,60%). Caso a despesa com pessoal atinja 95% do limite (51,30%) o município sofrerá vedações. Dentre as quais, destacam-se proibição de concessão de aumento ou reajuste, exceto os por ordem judicial; de criação de cargo, emprego ou função; admissão ou contratação de pessoal, exceto das reposições por aposentadoria, falecimento ou licença; contratação de hora-extra (art. 22 da LRF).

Nascimento e Debus (2002, p. 25) mostram que a folha de pagamento de pessoal é o item que o setor público tem mais gasto, e apontam que “Entre 1996 e 2000, o conjunto dos Estados brasileiros gastou em média, 67% de suas receitas líquidas (receitas disponíveis) com pagamento de pessoal”. Para a prestação de serviços pelo município é necessário pessoal, portanto, cabe verificar se no limite de gasto com pessoal, o número de servidores públicos necessários para que o município atenda as demandas, como por exemplo, de educação e saúde,

intensivas em trabalho, isto é, por mais que se introduza inovações no âmbito da prestação destes serviços, o gasto com médicos e professores, continua sendo necessário, ou seja, não há prestação de serviços de saúde sem médico, ou educação sem professor.

1.3.2 Dívida e Endividamento²

Os limites para o endividamento público são estabelecidos pelo Senado Federal através da proposta do Presidente da República. O primeiro capítulo da Resolução do Senado Federal (RSF) nº 43 de 21/12/2001 traz alguns conceitos em seus artigos 2º e 3º conforme exposto abaixo:

[...] III - dívida pública consolidada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento;

IV - dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios; e

V - dívida consolidada líquida: dívida consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.

Parágrafo único. A dívida pública consolidada não inclui as obrigações existentes entre as administrações diretas dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios e seus respectivos fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, ou entre estes. [...]

Art. 3º Constitui operação de crédito, para os efeitos desta Resolução, os compromissos assumidos com credores situados no País ou no exterior, em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

Ressalta-se que não estão consideradas dentro da dívida pública consolidada as obrigações entre os entes públicos e seus fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, ou entre estes.

O inciso V da art. 29 da LRF conceitua e define regras quanto ao refinanciamento da dívida mobiliária:

² Antes da vigência da LRF, a Resolução do Senado nº 78/1998, estabelecia os limites de dívida e endividamento para União, Estados e Distrito Federal e Municípios.

[...] refinanciamento da dívida mobiliária: emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária.

§ 1º Equipara-se a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos arts. 15 e 16.

§ 2º Será incluída na dívida pública consolidada da União a relativa à emissão de títulos de responsabilidade do Banco Central do Brasil.

§ 3º Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento.

§ 4º O refinanciamento do principal da dívida mobiliária não excederá, ao término de cada exercício financeiro, o montante do final do exercício anterior, somado ao das operações de crédito autorizadas no orçamento para este efeito e efetivamente realizado, acrescido de atualização monetária.

Em relação a este tema Nascimento e Deus (2002) afirmam que a dívida consolidada líquida nos Estados e Municípios entre 1994 e 2000 praticamente dobrou em 6 anos, pois em 1994 representava 10% do PIB, passando a 18% em 2000. O montante total apurado é considerado dívida pública consolidada, sem duplicidade:

- das obrigações financeiras do ente da Federação, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados;
- das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a doze meses ou que, embora de prazo inferior a doze meses, tenham constado como receitas no orçamento;
- dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos (NASCIMENTO e DEBUS, 2002, p.49).

A RSF nº 43/2001 dispõe sobre as operações de crédito e em seu Art. 15 diz “É vedada a contratação de operação de crédito nos 2 (dois) quadrimestres anteriores ao final do mandato do chefe do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município.” A exceção a esta regra é o refinanciamento da dívida imobiliária e nos casos de operação por antecipação da receita orçamentária, a vedação é ampliada para 01 ano.

A Resolução do Senado Federal nº 40/2001 dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos entes, atendendo ao disposto na Constituição Federal. Os entes tiveram até 15 exercícios financeiros³ após a sanção desta resolução para se adequarem as seguintes normas:

³ Este prazo de 15 anos expira em 2016.

Quadro 3 – Limites para o montante da Dívida Consolidada Líquida aos Entes da Federação Brasileira.

Entes	Limite proposto	Vigência	Trajetória
União	3,5	Imediata	
Estados	2	15 anos	Redução da razão de endividamento a cada ano, em 1/15 do excedente inicial
Municípios	1,2	15 anos	Redução da razão de endividamento a cada ano, em 1/15 do excedente inicial

Fonte: NASCIMENTO E DEBUS (2002), RSF nº 40/2001 e PL 84/2007 em tramitação no⁴ Senado Federal. Adequação da autora.

O Artigo 30 da LRF em seu parágrafo 6º concede permissão ao Presidente da República para encaminhar ao Senado ou Congresso solicitação de revisão dos limites caso alterado os fundamentos das propostas de limites globais para o montante da dívida consolidada dos três entes e mobiliária federal em virtude da instabilidade econômica ou alterações na política monetária ou cambial.

Visando a conclusão das obras da Copa do Mundo FIFA 2014, o Senado Federal publicou a Resolução nº 10/2013 que acrescentou o parágrafo 9º ao artigo 7º da RSF 43 de 2001:

Os projetos de implantação de infraestrutura de que trata o inciso IV do § 3º deste artigo continuarão a gozar de excepcionalidade, em relação aos limites de endividamento, até sua plena execução, ainda que excluídos da matriz de responsabilidade da Copa do Mundo Fifa 2014 e venham a ser financiados por outras fontes alternativas de financiamento, desde que a execução das obras seja iniciada até 30 de junho de 2014.

Ao regular a renúncia de receita, o Artigo 14 da LRF condiciona tal concessão à realização de estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes; a atender ao disposto na LDO e a pelo menos uma das seguintes condições: que tal renúncia não afetará as metas dos resultados fiscais previstas no anexo da LDO ou estar acompanhado de medidas de compensação através do aumento de receita proveniente do aumento de alíquotas.

⁴ PL 84/2007 trata sobre o limite proposto para o montante da dívida consolidada da União e está em tramitação no Senado Federal.

1.3.3 Transparência e Controle Social

Desde a Constituição Federal de 1988, denominada democrática e cidadã, vigora no Brasil a institucionalização de normas voltadas à transparência e ao controle social.⁵ Em relação ao Controle social, a referida Carta Magna estabelece a participação da sociedade nos Conselhos de educação e saúde, em especial.

Na sequência, outros normativos como a Lei nº 8.159/1991 sobre a política nacional de arquivos públicos privados; a Lei nº 9.507 que trata do rito processual do habeas data bem como outras normas como a Lei do Processo administrativo (Lei nº 9.784/1998) e a própria Emenda Constitucional nº 19/1998, estabelecem regras de transparência e controle social no Brasil.

Nesta sequência de inovações na legislação brasileira em relação ao tema da transparência e do controle social, também a Lei de Responsabilidade Fiscal - LC nº 101/2000 - destina um capítulo específico sobre a matéria.

O princípio da transparência garante ao cidadão que as contas públicas serão divulgadas, permitindo um melhor controle pelos Tribunais de Contas, sendo um item importantíssimo para a eficiência governamental. Conforme o § 1º do Artigo 1º da LRF:

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 [...] (grifo da autora)

Os instrumentos da transparência da gestão fiscal são: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas destes documentos. A estes instrumentos deverá

⁵ O inciso da XIV do artigo 5º da Carta Magna de 1988 estabelece: é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;(...); XXXIII todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Também o § 2º do Art. 216 estabelece: Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

será dada ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos de acesso público (Artigo 48 da LRF).

A participação popular através de audiências públicas faz parte da transparência da gestão pública, seja ela durante a elaboração ou discussão do PPA, LDO e LOA. Em seu Artigo 49, a LRF determina que as contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo fiquem disponíveis até o final do exercício no Poder Legislativo e no órgão técnico responsável por sua elaboração.

Neste sentido a LRF estabelece como exigências para atender os pleitos legais referentes à Transparência e Controle Social:

- a) Realização de audiências públicas para elaborar o PPA – Plano Plurianual, a LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias e a LOA - Lei Orçamentária Anual (art. 48 inciso I);
- b) Realização das audiências públicas de Gestão Fiscal, para fins de prestação e contas (art. 9º § 4º);
- c) Publicação do RREO - Relatório Resumido de Execução Orçamentária (art. 48 e art. 52);
- d) Publicação RREF – Relatório Resumido de Execução Fiscal (art. 48);
- e) Disponibilização dos planos (PPA);
- f) Disponibilização da LDO;
- g) Disponibilização dos orçamentos.

A transparência também assegura acesso ao pleno conhecimento e acompanhamento das informações da execução orçamentária e financeira por meios eletrônicos de acesso público.

O Relatório de Gestão Fiscal deverá ser elaborado ao final de cada quadrimestre pelo titular de cada poder ou órgão contendo um comparativo dos limites da despesa total com pessoal separada dos inativos e pensionistas, permitindo desta forma um controle claro e efetivo. No entanto, o Artigo 63 da LRF facultou aos municípios com menos de 50 mil habitantes divulgarem semestralmente o referido relatório.

2 LRF E SEUS RESULTADOS NO MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DAS MISSÕES

Este capítulo está destinado à avaliação da aplicação da LRF no município de Santo Antônio das Missões. A seção 3.1 traz uma breve apresentação do município e a seção 3.2 descreve a metodologia utilizada para analisar o município. As seções 3.3; 3.4; 3.5 e 3.6 apresentam-se os dados levantados sobre a gestão orçamentária e fiscal, gestão de pessoal, gestão da dívida e endividamento e controle e transparência social, bem como a análise dos resultados.

2.1 O MUNICÍPIO DE SANTO ANTONIO DAS MISSÕES

O município de Santo Antonio das Missões fica situado no Noroeste do Rio Grande do Sul, pertencente à região das missões e foi desmembrado da redução de São Borja em 12 de outubro de 1965 de acordo com o site da Prefeitura Municipal. O Município está inserido no COREDE Missões (FEE, 2015).

A Tabela 1 mostra o comportamento da população total no município bem como sua distribuição entre as zonas rural e urbana. Observa-se que houve um decréscimo de 11,67% no número de habitantes no município entre 2000 e 2010. Esta redução ocorreu tanto na área rural, com um decréscimo de 4,14%, como na urbana, com um decréscimo de 21,18%.

Tabela 1 – População Urbana, Rural e Total de Santo Antônio das Missões/RS

Ano	População Urbana	% População Urbana	População Rural	% População Rural	População Total
2000	7081	55,80	5610	44,20	12.691
2010	6788	60,55	4422	39,45	11.210

Fonte: Censo Demográfico 2000 e 2010.

De acordo com o Censo Demográfico do IBGE (2010) o município possui 11.210 habitantes, sendo 4.422 na zona rural e 6.785 na zona urbana e 1.714,239 Km². A população tem que ser atendida em sua totalidade e como o município tem um expressivo número de habitantes na área rural (39,45% de acordo com o Censo 2010) necessita se empenhar para atender a todos; na Educação tem que disponibilizar escola ou transporte e na saúde, postos e hospitais

2.2 METODOLOGIA

Em relação à metodologia, além da revisão bibliográfica sobre o tema, utiliza-se a base de dados estatísticos do Tribunal de Contas do Estado/RS.

Para analisar os resultados da LRF no município de Santo Antônio das Missões analisaram-se dados de 2002 a 2013 do Tribunal de Contas do Estado/RS. Para avaliar a gestão orçamentária realizou-se um comparativo entre as receitas total, correntes, tributária e de capital previstas e arrecadadas, bem como as despesas liquidadas⁶ no referido período e atualizadas com o índice geral de preços do mercado (IGP-M) até 30/04/2015. Também se utilizaram as despesas liquidadas por função, classificadas de acordo com a Portaria n^o 42/1999, especialmente as três maiores despesas (Educação, Saúde e Administração) no período estudado, bem como, a população constante no Censo Demográfico 2010.

Para a análise da gestão fiscal utilizou-se os Relatórios de Execução Fiscal de 2010 a 2014 disponibilizados pela Câmara Municipal de Vereadores do município.

⁶ O art. 58 da Lei n^o 4.320/1964, empenho é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Consiste na reserva de dotação orçamentária para um fim específico. Já o art. 63 da Lei n^o 4.320/1964, a liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito e tem como objetivos: apurar a origem e o objeto do que se deve pagar; a importância exata a pagar; e a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação. Fonte: Lei n^o 4.320/1964.

Com relação à gestão orçamentária, analisou-se a despesas com pessoal através da tabela retirada do TCE/RS e relacionando-a com os preceitos da LRF já estudados anteriormente.

Em relação à análise da receita orçamentária utiliza-se a classificação demonstrada no Quadro 4.

Quadro 4 – Classificação da Receita Orçamentária

RECEITA ORÇAMENTÁRIA	
RECEITAS CORRENTES	Constituída pelas receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.
Receita Tributária	São os ingressos provenientes da arrecadação de impostos, taxas e contribuições de melhoria. É receita privativa das entidades investidas do poder de tributar: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.
Impostos	É o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte.
Taxas	Têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.
Contribuição de Melhoria	É instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.
Receita de Contribuições	É o ingresso proveniente de contribuições sociais.
Receita Patrimonial	É o ingresso proveniente da fruição do patrimônio, seja decorrente de bens imobiliários ou mobiliários, ou seja, de participação societária.
Receita Agropecuária	É o ingresso proveniente da atividade ou da exploração agropecuária de origem vegetal ou animal.
Receita Industrial	É o ingresso proveniente da atividade industrial de extração mineral, de transformação, de construção e outras, provenientes das atividades industriais, definidas como tal, pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.
Receita de Serviços	É o ingresso proveniente da prestação de serviços de atividades comerciais, financeiras, de transporte, de saúde, de comunicação, de armazenagem, e serviços científicos e tecnológicos de metrologia e outros serviços.

continua

conclusão

Quadro 4 – Classificação da Receita Orçamentária

RECEITA ORÇAMENTÁRIA	
Transferências Correntes	São recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, independentemente de contraprestação direta de bens e serviços, desde que o objeto seja a aplicação em despesas correntes.
Outras Receitas Correntes	São os ingressos correntes provenientes de outras origens, não classificáveis nas anteriores.
RECEITA DE CAPITAL	São as receitas 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.
Operações de Crédito	São os ingressos provenientes da contratação de empréstimos e financiamentos obtidos junto a entidades estatais ou privados, internos ou externos.
Alienação de Bens	É o ingresso proveniente da alienação de componentes do ativo permanente
Amortização de Empréstimos	É o ingresso proveniente da amortização, ou seja, parcela referente ao recebimento de parcelas de empréstimos ou financiamentos concedidos em títulos ou contratos.
Transferências de Capital	São recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, independentemente de contraprestação direta de bens e serviços, desde que o objetivo seja a aplicação em despesas de capital.
Outras Receitas de Capital	São os ingressos de capital provenientes de outras origens, não classificáveis nas anteriores.

Fonte: Lei 4.320/64. Elaboração própria.

As definições citadas na Tabela 4 colaboram para o entendimento da análise das contas do município.

2.3 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FISCAL

Na Tabela 2 apresenta-se o comportamento da receita prevista e arrecadada, bem como a diferença (em termos absolutos e relativos) entre os anos de 2002 e 2013.

Tabela 2 – Receita Total Prevista e Arrecadada de Santo Antônio das Missões/RS (2002-2013). A preços de 30/04/2015.

Ano	Receita Prevista	Receita Arrecadada	Diferença (Arrecadada - Prevista)	% Arrecadado
2002	14.129.660,78	16.434.553,17	2.304.892,39	16,31
2003	15.023.366,28	18.299.186,11	3.275.819,83	21,80
2004	15.639.614,87	15.699.533,38	59.918,51	0,38
2005	16.068.366,33	18.113.403,94	2.045.037,61	12,73
2006	21.462.188,14	18.001.556,22	-3.460.631,93	-16,12
2007	20.579.270,18	20.685.970,68	106.700,50	0,52
2008	17.954.015,29	20.867.855,55	2.913.840,26	16,23
2009	22.802.270,11	22.448.617,57	-353.652,55	-1,55
2010	24.963.808,87	26.633.033,69	1.669.224,82	6,69
2011	26.010.632,98	26.832.421,49	821.788,51	3,16
2012	28.170.226,41	28.184.836,44	14.610,03	0,05
2013	29.133.959,80	29.597.567,25	463.607,46	1,59

Fonte: TCE/RS 2002-2013. Elaboração própria.

No que tange ao planejamento de previsão de receita, durante os 12 anos analisados, somente em 2006 e em 2009 a receita arrecada foi inferior a prevista, o que representa mais de 80% de êxito na previsão da receita. Embora o período analisado não seja anterior a vigência da LRF, observa-se que o planejamento tem falhado, pois uma superestimação da receita como a identificada nos anos de 2002, 2003, 2005, 2008 e 2010 também prejudica, pois força a administração a refazer o orçamento, durante a sua execução, para poder utilizar a receita excedente, ou seja, a receita que excedeu a previsão. No entanto, os dados da Tabela 2 mostram uma tendência ao ajuste de planejamento, visto que nos últimos três anos reduziu a diferença entre o previsto e o arrecadado, demonstrando um maior realismo fiscal.

Para uma análise mais profunda desmembrou-se a Receita Corrente e Receita de Capital. Na Tabela 3 demonstra-se o comparativo entre a receita corrente prevista e a arrecadada.

Tabela 3 – Receita Corrente Prevista e Arrecadada de Santo Antônio das Missões/RS (2002-2013). A preços de 30/04/2015.

Ano	Receita Corrente Prevista	Receita Corrente Arrecadada	Diferença (Arrecadada - Prevista)	% Arrecadado
2002	15.596.423,42	17.821.207,10	2.224.783,68	14,26
2003	16.416.166,57	18.664.461,67	2.248.295,10	13,70
2004	17.047.925,53	16.818.736,59	-229.188,94	-1,34
2005	17.603.379,30	19.889.641,26	2.286.261,96	12,99
2006	19.660.305,34	20.527.016,82	866.711,48	4,41
2007	23.824.611,83	22.478.146,44	-1.346.465,39	-5,65
2008	18.672.619,34	21.520.729,63	2.848.110,29	15,25

continua

conclusão

Tabela 3 – Receita Corrente Prevista e Arrecadada de Santo Antônio das Missões/RS (2002-2013). A preços de 30/04/2015.

Ano	Receita Corrente Prevista	Receita Corrente Arrecadada	Diferença (Arrecadada - Prevista)	Percentual Arrecadado
2009	23.759.134,25	22.892.143,09	-866.991,16	-3,65%
2010	23.608.768,30	23.784.372,01	175.603,71	0,74%
2011	25.343.952,21	26.457.811,38	1.113.859,17	4,39%
2012	27.528.422,94	27.591.008,01	62.585,07	0,23%
2013	28.486.098,10	29.153.676,21	667.578,11	2,34%

Fonte: TCE/RS 2002-2013. Elaboração própria.

A variação entre o previsto e o arrecadado novamente se mostra instável, o que leva a constatar a dificuldade que o município tem encontrado em planejar. Da mesma forma que observado na Tabela 2 o município apresenta uma tendência, de acordo com os últimos anos, de realizar um planejamento mais realista. A Tabela 4 traz a diferença da receita tributária (arrecadado e previsto).

Tabela 4 – Receita Tributária Prevista e Arrecadada de Santo Antônio das Missões/RS (2002-2013). A preços de 30/04/2015

Ano	Receita Tributária Prevista	Receita Tributária Arrecadada	Diferença (Arrecadada - Prevista)	% Arrecadado
2002	556.953,19	532.866,87	-24.086,32	-4,32
2003	589.658,36	935.756,91	346.098,55	58,69
2004	764.041,03	847.998,79	83.957,76	10,99
2005	712.975,11	1.473.125,38	760.150,26	106,62
2006	1.081.605,98	946.859,93	-134.746,05	-12,46
2007	1.054.513,19	932.143,63	-122.369,56	-11,60
2008	992.625,31	887.782,07	-104.843,24	-10,56
2009	1.054.573,62	1.186.899,16	132.325,55	12,55
2010	1.303.985,22	1.547.241,86	243.256,63	18,65
2011	1.177.269,65	1.616.142,61	438.872,95	37,28
2012	1.600.218,76	1.592.213,73	-8.005,04	-0,5
2013	1.555.655,56	1.949.673,00	394.017,44	25,33

Fonte: TCE/RS 2002-2013. Elaboração própria.

Os dados apresentados na Tabela 4 revelam que o município não tem obtido êxito na previsão da receita própria com tributos uma vez que dos 12 anos analisados, 05 deles a arrecadação está aquém da previsão e nos demais anos houve elevada subestimação que chegou a alcançar mais que o dobro ano de 2005. A análise desta Tabela mostra que o município não está atendendo ao preceito de planejamento da LRF, pois em anos de baixa inflação não justificam uma previsão de receita com grande diferença entre o que foi previsto e arrecadado, indicando alguma fragilidade no planejamento da receita, e afastando-o do realismo orçamentário.

Para realizar um planejamento do orçamento público, o setor responsável utiliza, além do histórico do município, do Produto Interno Bruto (PIB), da inflação no período o percentual de aumento da folha de pagamento de acordo com o reajuste estabelecido em Lei. Alterações nos repasses federais e estaduais impactam diretamente nestas previsões como o que ocorreu em 2009, após a crise, o governo federal reduziu o IPI dos automóveis, impactando diretamente na receita do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Na Tabela 5 demonstra-se o comportamento a receita de capital prevista e arrecadada no período de 2002 e 2013.

Tabela 5 – Receita de Capital Prevista e Arrecadada de Santo Antônio das Missões/RS (2002-2013). A preços de 30/04/2015.

Ano	Receita de Capital Prevista	Receita de Capital Arrecadada	Diferença (Arrecadada - Prevista)	Percentual Arrecadado
2002	0,00	135.235,76	135.235,76	-
2003	0,00	1.158.612,74	1.158.612,74	-
2004	69.332,22	348.226,28	278.894,06	402,26
2005	50.999,65	0,00	-50.999,65	-100,00
2006	0,00	449.845,86	449.845,86	-
2007	0,00	343.853,45	343.853,45	-
2008	0,00	228.100,64	228.100,64	-
2009	0,00	136.911,97	136.911,97	-
2010	2.412.904,95	3.371.323,90	958.418,95	39,72
2011	1.593.070,00	1.034.062,22	-559.007,78	-35,09
2012	354.475,43	536.383,41	181.907,98	51,32
2013	103.745,84	108.460,06	4.714,22	4,54

Fonte: TCE/RS 2002-2013. Elaboração própria.

Conforme descrito no Quadro 4 as receitas de capital compreendem as receitas provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas. O município de Santo Antônio das Missões zerou a previsão de receita de capital em seis anos (2002, 2003 e 2006 a 2009) e não arrecadou no ano de 2005. Após análise das despesas de capital disponibilizadas no site do TCE/RS constatou-se que nos anos em que a previsão estava zerada, mas houve arrecadação o município não lançou na previsão as transferências de capital que são recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, independentemente de contraprestação direta de bens e serviços, desde que o objetivo seja a aplicação em despesas de capital (Quadro 4). Observou-se que houve alienação de bens que geraram receita arrecadada, porém não estava prevista.

Na Tabela 6 demonstra-se a diferença entre a despesa empenhada da liquidada.

Tabela 6 – Despesa Total Prevista e Arrecadada de Santo Antônio das Missões/RS (2002-2013). A preços de 30/04/2015.

Ano	Receita Arrecadada	Despesa empenhada	Despesa Liquidada	Diferença (Empenhado - Liquidado)	% Liquidado
2002	16.434.553,17	15.671.656,01	15.363.101,69	308.554,32	98,03
2003	18.299.186,11	16.613.417,06	16.291.005,80	322.411,26	98,06
2004	15.699.533,38	15.638.929,26	15.638.929,26	-	100,00
2005	18.113.403,94	15.813.363,99	15.526.985,84	286.378,15	98,19
2006	18.001.556,22	18.704.471,65	18.704.471,65	-	100,00
2007	20.685.970,68	19.523.940,02	19.520.275,14	3.664,88	99,98
2008	20.867.855,55	19.819.681,20	19.819.681,20	-	100,00
2009	22.448.617,57	19.893.152,76	19.893.082,27	70,49	99,99
2010	26.633.033,69	23.497.983,97	23.497.983,97	-	100,00
2011	26.832.421,49	24.796.801,69	24.011.380,02	785.421,67	96,83
2012	28.184.836,44	25.607.571,97	25.487.506,47	120.065,50	99,53
2013	29.597.567,25	27.785.569,51	25.718.131,94	2.067.437,57	92,56

Fonte: TCE/RS 2002-2013. Elaboração própria.

O município manteve-se sempre acima de 90% de despesa liquidada sobre a despesa empenhada. Ao comparar os anos em que não se liquidou toda a despesa empenhada, observa-se que a receita arrecadada era suficiente. A Tabela 7 aponta a diferença entre a receita total arrecadada e a despesa liquidada pela prefeitura municipal dentre os anos 2002 e 2013.

Tabela 7 – Diferença entre Receita Total Arrecadada e Despesa Liquidada de Santo Antônio das Missões/RS (2002-2013). A preços de 30/04/2015

Ano	Receita Arrecadada	Despesa Liquidada	Diferença (Receita Arrecadada - Despesa Liquidada)
2002	16.434.553,17	15.363.101,69	1.071.451,48
2003	18.299.186,11	16.291.005,80	2.008.180,31
2004	15.699.533,38	15.638.929,26	60.604,12
2005	18.113.403,94	15.526.985,84	2.586.418,10
2006	18.001.556,22	18.704.471,65	-702.915,43
2007	20.685.970,68	19.520.275,14	1.165.695,54
2008	20.867.855,55	19.819.681,20	1.048.174,35
2009	22.448.617,57	19.893.082,27	2.555.535,30
2010	26.633.033,69	23.497.983,97	3.135.049,72
2011	26.832.421,49	24.011.380,02	2.821.041,47
2012	28.184.836,44	25.487.506,47	2.697.329,97
2013	29.597.567,25	25.718.131,94	3.879.435,31

Fonte: TCE/RS 2002-2013. Elaboração própria.

Na análise dos dados observou-se que o município tem gastado menos do que arrecada, acumulando um superávit orçamentário, exceto em 2006. Tal

superávit explica-se pela subestimação de previsão de receita, fazendo com que a despesa orçada seja inferior a receita.

A Constituição Federal exige que o ente municipal elabore o PPA, LDO e LOA de acordo com a periodicidade prevista na lei. Através do site do Tribunal de Contas do RS foi possível identificar que o município elabora os planos e as leis, porém não publica em seu site para que fique acessível à população.⁷

A LRF impõe ao gestor público que realize um planejamento efetivo, fazendo bom uso do dinheiro público, porém as tabelas acima expostas mostram que o planejamento tem falhado em estimar as receitas e fixar as despesas. A subestimação e a superestimação das receitas não colaboram para uma boa gestão orçamentária, muito pelo contrário, fazem com que o município tenha que constantemente revisar os planos e readequá-los.

2.4 GESTÃO DE PESSOAL.

A despesa com pessoal representa um gasto significativo sobre o total das despesas de uma prefeitura municipal. Em 2013 ela representou 45% das despesas totais e nos 12 anos analisados (2002 a 2013) a média de gasto com pessoal ficou em 48% do total da despesa. Tal percentual é justificado porque os serviços ofertados necessitam de pessoal, sem médicos e enfermeiros não há saúde, sem professores não há educação, sem policiais não há segurança, dentre outros. A LRF estabeleceu limites para que este gasto não seja desenfreado e não de lugar aos políticos no poder empregar mais pessoal do que necessário.

Na Tabela 8 apresentam-se os limites de gastos com pessoal do município em atendimento Lei de Responsabilidade Fiscal.

⁷ Em 08/05/15 foi feito contato com o Controle Interno da Prefeitura Municipal de Santo Antônio das Missões/RS para questionar porque não disponibilizavam o PPA, LDO e LOA em seu site. Quando recebi retorno informaram que era para consultar novamente o site em Últimas Atualizações que lá se encontrava o solicitado, ou seja, disponibilizaram apenas porque entrei em contato.

Tabela 8 – Razão entre Receita Corrente Líquida e Gasto com Pessoal de Santo Antônio das Missões/RS (2002-2013).

EXERCÍCIO	RCL	Evolução % da RCL	DESPESAS COM PESSOAL	
			R\$	% s/ RCL
2002	7.025.028,43		3.604.958,50	51,32
2003	7.644.455,86	8,82	3.969.485,51	51,93
2004	8.533.859,89	11,63	5.160.323,16	60,47
2005	10.265.638,92	20,29	5.064.520,60	49,33
2006	10.214.885,25	-0,49	6.066.655,22	59,39
2007	11.842.362,74	15,93	5.854.798,76	49,44
2008	13.166.777,98	11,18	6.795.494,28	51,61
2009	13.506.507,44	2,58	6.871.145,52	50,87
2010	15.614.392,98	15,61	7.363.621,57	47,16
2011	18.192.479,53	16,51	8.533.480,49	46,91
2012	19.851.525,53	9,12	9.484.442,51	47,78
2013	22.567.656,80	13,68	10.882.362,99	48,22

Fonte: TCE-RS. Adequações da autora.

Os dados apresentados na Tabela 8 demonstram que em apenas dois anos (2004 e 2006) a despesa com pessoal ultrapassou o limite legal (54,0% sobre a RCL) e em três anos (2002, 2003 e 2008) a referida despesa ultrapassou o limite prudencial (51,3% sobre a RCL). Já nos anos 2005, 2007 e 2009 o município atingiu o limite para emissão de alerta (48,6% sobre a RCL). Nos demais anos ficou abaixo dos limites propostos na LRF.

Para uma análise mais efetiva buscou-se levantar neste período o número de matrículas de servidores públicos municipais para avaliar se aumentou ou diminuiu, porém tal dado não é disponibilizado pelo município⁸ e o Setor de Pessoal não tem o dado catalogado internamente, necessitaria de uma análise anual desde 2002, porém o tempo para realização não era compatível com a elaboração do presente trabalho. Portanto, a gestão do município está comprometida, podendo levar o gestor a tomar decisões incorretas pela falta de dados básicos como o citado acima.

O Censo Demográfico de 2000 apontou uma população de 12.691, já no Censo Demográfico de 2010 a população ficou em 11.210, o que representa um decréscimo de 11,67%, porém a receita tributária acumula crescimento no mesmo período.

⁸ Informação fornecida pela Chefe do Departamento de Pessoal da Prefeitura Municipal em 16/04/14. Novo contato foi feito com a Prefeitura Municipal, porém desta vez o contato foi com o Controle Interno que prometeu disponibilizar o dado em 1 semana, tempo incompatível com a entrega da versão escrita do presente trabalho.

A Tabela 9 mostra a distribuição da população do município por faixa etária dos Censos Demográficos de 2000 e 2010.

Tabela 9 – População por faixa etária de Santo Antônio das Missões/RS

Ano	0 a 14	% sobre o total	15 a 64	% sobre o total	65 ou mais	% sobre o total	População Total
2000	3456	27,23%	8207	64,67%	1028	8,10%	12691
2010	2393	21,35%	7440	66,37%	1377	12,28%	11210

Fonte: IBGE. Elaboração própria.

Os dados revelam que o número de jovens (0 a 14 anos) no município caiu 30,76% de 2000 para 2010 e o número de idosos (65 anos ou mais) teve um crescimento de 33,95% de 2000 para 2010. Neste intervalo de 10 anos analisados pelo censo faz concluir que o padrão populacional se modificou, a pirâmide populacional inverteu, aumentando o número de idosos, o que exige mudanças nas políticas públicas municipais com direcionamento maior à população da terceira idade.

A taxa de analfabetismo em 2000 de acordo com o IBGE (2015) era de 12,7% da população total, já no ano de 2010 esta taxa caiu para 9,3%, o que mostra que o município tem realizado ações para diminuir e até erradicar o analfabetismo. A Tabela 10 mostra as três principais despesas da prefeitura quando classificada por função: Educação, Saúde e Administração.

Tabela 10 – Despesa com Educação, Saúde e Administração de Santo Antônio das Missões/RS (2002-2013). A preços de 30/04/2015.

Ano	Educação	% Cresciment o da Educação	Saúde	% crescimento da Saúde	Administra ção	% Crescimento da administração	Despesa total
2002	5.106.895	-	728.978	-	5.749.008	-	15.363.102
2003	5.612.253	9,90	2.025.474	177,85	4.713.042	-18,02	16.291.006
2004	5.726.669	2,04	1.990.195	-1,74	4.308.180	-8,59	15.638.929
2005	6.403.925	11,83	2.398.069	20,49	3.473.696	-19,37	15.526.986
2006	6.235.850	-2,62	3.089.196	28,82	3.490.226	0,48	18.704.472
2007	6.282.278	0,74	3.421.074	10,74	3.730.427	6,88	19.520.275
2008	6.118.444	-2,61	3.336.281	-2,48	3.837.817	2,88	19.819.681
2009	5.819.441	-4,89	3.172.882	-4,90	5.039.522	31,31	19.893.082
2010	6.430.975	10,51	3.882.559	22,37	5.589.737	10,92	23.497.984
2011	7.176.427	11,59	3.203.672	-17,49	6.335.534	13,34	24.011.380
2012	7.439.271	3,66	3.060.447	-4,47	7.295.645	15,15	25.487.506
2013	8.343.230	12,15	3.473.855	13,51	7.076.301	-3,01	25.718.132

Fonte: TCE/RS 2002-2013. Elaboração própria.

A Tabela acima mostra que todos os anos a maior despesa por função foi com Educação, exceto em 2002 que foi a Administração que liderou as despesas. A

despesa com Educação se mostrou crescente no período, porém no ano de 2006, 2008 e 2009 houve decréscimo. A despesa com Saúde teve 5 anos de decréscimo e despesa com Administração cresceu na maioria dos anos também.

A Tabela 11 mostra as despesas de Educação e Saúde per capita entre 2002 e 2013 no referido município.

Tabela 11 – Gastos per capita em Educação e Saúde em Santo Antônio das Missões/RS (2002-2013). A preços de 30/04/2015

Ano	Educação	Educação per capita	Saúde	Saúde per capita
2002	5.106.894,53	455,57	728.978,09	65,03
2003	5.612.252,73	500,65	2.025.473,66	180,68
2004	5.726.668,70	510,85	1.990.195,37	177,54
2005	6.403.924,87	571,27	2.398.068,84	213,92
2006	6.235.850,12	556,28	3.089.196,18	275,58
2007	6.282.277,84	560,42	3.421.074,49	305,18
2008	6.118.443,51	545,80	3.336.280,66	297,62
2009	5.819.441,38	519,13	3.172.881,88	283,04
2010	6.430.974,83	573,68	3.882.558,59	346,35
2011	7.176.427,13	640,18	3.203.672,39	285,79
2012	7.439.270,95	663,63	3.060.446,63	273,01
2013	8.343.229,77	744,27	3.473.855,33	309,89

Fonte: TCE/RS 2002-2013. Elaboração própria.

Os dados da Tabela 11 demonstram que no período de 2003 a 2013 houve um acréscimo de 48,66 % no gasto per capita em educação de 71,51 % em saúde (optou-se por deixar o ano 2002 de fora do cálculo devido à discrepância em seu valor com a Saúde, sem que se possa checar o motivo).

2.5 GESTÃO DA DÍVIDA E DO ENDIVIDAMENTO

Conforme demonstrado no Capítulo 2 desta pesquisa, os municípios devem cumprir o limite de dívida de até 120% da RCL – Receita Corrente Líquida, atender ao limite em atendimento a Resolução nº 40/01 do Senado Federal.

Os relatórios de avaliação do cumprimento de metas fiscais de 2010 a 2014 apontam que a Dívida Consolidada Líquida (DCL) do município é inferior a 120% da RCL.

Como o município de Santo Antonio das Missões é um ente de pequeno porte e com baixa capacidade de contrair operações de crédito para financiar despesas de capital, os dados demonstrados na Tabela 12 não apresentam nenhuma surpresa.

Tabela 12 – Evolução das Operações de Crédito no Município de Santo Antônio das Missões/RS (2002–2013)

EXERCÍCIO	RCL	Evolução % da RCL	OPERAÇÕES DE CRÉDITO - INTERNAS E EXTERNAS			OPERAÇÕES DE CRÉDITO - ANTECIPAÇÃO DA RECEITA (ARO)		
			R\$	% s/ RCL	Evolução % (em p.p*)	R\$	% s/ RCL	Evolução % (em p.p*)
2002	7.025.028,43		0	0		0	0	
2003	7.644.455,86	8,82	0	0	0	0	0	0
2004	8.533.859,89	11,63	0	0	0	0	0	0
2005	10.265.638,92	20,29	0	0	0	0	0	0
2006	10.214.885,25	-0,49	0	0	0	0	0	0
2007	11.842.362,74	15,93	0	0	0	0	0	0
2008	13.166.777,98	11,18	0	0	0	0	0	0
2009	13.506.507,44	2,58	0	0	0	0	0	0
2010	15.614.392,98	15,61	1.186.500,00	7,6	7,6	0	0	0
2011	18.192.479,53	16,51	261.744,95	1,44	-6,16	0	0	0
2012	19.851.525,53	9,12	0	0	-1,44	0	0	0
2013	22.567.656,80	13,68	0	0	0	0	0	0

Fonte: TCE-RS

De acordo com os dados da Tabela 12 pode-se afirmar que o município não possui histórico de contrair dívidas e seu endividamento está dentro do limite de 120% da RCL. Apenas nos anos de 2010 e 2011 o município realizou operações de crédito.

Por se tratar de um município de pequeno porte concluiu-se que o mesmo atende ao disposto na LRF e RSF nº 40, permanecendo dentro dos limites pré-estabelecidos.

2.6 TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

Em relação a normas voltadas a transparência e controle social observaram-se o cumprimento do município de vários quesitos estabelecidos pela LRF, conforme abordado na Seção 2.3.3 desta pesquisa e demonstrado no Quadro 5.

Quadro 5 – Síntese quanto ao cumprimento das normas de transparência e controle social segundo a LRF – Município de Santo Antônio das Missões/RS.

Normas da LRF	Resultado no Município	Periodicidade	Observação
Realização de audiências públicas para elaborar o PPA, LDO e LOA	Sim	Anualmente para a LDO e LOA. A cada 4 anos para o PPA.	-
Realização das audiências públicas de Gestão Fiscal, para fins de prestação e contas	Sim	Anualmente	A Câmara não possui controle do número de cidadãos presentes
Elaboração e Publicação do RREO	Sim	Bimestralmente	Publicado no site da Prefeitura Municipal
Elaboração e publicação do RREF	Sim	Semestralmente	Publicado no site da Prefeitura Municipal
Disponibilização dos PPA, LDOS e Orçamento no site da prefeitura	não	-	Disponibilizado somente no site do TCE/RS

Fonte: elaboração própria.

Anualmente é realizada uma audiência pública para elaborar o LDO e LOA e a cada 4 anos inclui-se a elaboração do PPA, conforme informado pela Câmara Municipal, porém sua divulgação ainda é de pouco alcance, o que leva poucos cidadãos a participar. A prestação de contas do município também se dá através de audiência pública de gestão fiscal, realizada quadrimestralmente, e da mesma forma é pouco divulgada, mas fica disponível para o cidadão no arquivo da Câmara.

O município elabora bimestralmente o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o torna público em seu site para acesso a população em geral de acordo com o Art. 52 da LRF. Já o Relatório de Gestão Fiscal é divulgado semestralmente, conforme o Art. 63 da LRF e disponibilizado da mesma forma que o RREO.

A divulgação do PPA, LDO e LOA não são efetuadas por meio eletrônico no site da Prefeitura ou da Câmara Municipal, apenas está disponibilizado no site do Tribunal de Contas do RS.

Os relatórios da avaliação do cumprimento de metas fiscais do terceiro quadrimestre dos anos de 2010 a 2014 apresentados em audiência pública estão disponíveis na Câmara de Vereadores e apontam que o município tem gerido bem suas receitas e despesas fechando o ano com superávit orçamentário. Por fim, o município apresentou-se dentro dos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, obtendo em suas contas superávit orçamentário conforme a Tabela 7 mantendo as despesas com pessoal abaixo do limite prudencial e apresentando índice de endividamento baixíssimo de 7,6% sobre a RCL em 2010 e

1,44% em 2011, abaixo do limite de 120% sobre a RCL disposto na RSF nº 40, nos demais anos não possui endividamento. Quanto à transparência e controle social a divulgação PPA, LDO e LOA devem ter maior publicidade, pois só foram divulgados no site da prefeitura após questionamento do motivo da não publicação.

CONCLUSÃO

Neste trabalho foi analisado o município de Santo Antônio das Missões/RS à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal entre os anos de 2002 a 2013. A CF/1988 exige a elaboração do PPA, LDO e LOA, cada uma dentro de seu prazo específico determinado na lei. O município tem cumprido seu papel elaborando os planos e orçamentos, porém não facilita o acesso a população. Divulgaram os últimos PPA, LDO e LOA apenas porque foram questionados quanto à exposição em seu site.

O censo populacional mostrou que o município teve decréscimo populacional de 11,67% entre os anos de 2000 e 2010 e uma significativa mudança na pirâmide etária, onde o número de jovens diminuiu de 27,23% sobre a população total em 2000 para 21,35% em 2010 e os idosos aumentaram de 8,10% em 2000 para 12,28% em 2010. Como a receita neste período cresceu em média 5,15% ao ano, pode-se afirmar que o município tem tido mais recurso per capita para atender a população, dado comprovado pelo aumento da despesa per capita de R\$ 1.370,48 em 2002 para R\$ 2.294,21 em 2013, um crescimento de 67,40%.

A distribuição da população entre o meio rural e o urbano carece atenção, pois auxiliará a prefeitura na correta aplicação de recursos. No Censo Populacional de 2010 a população urbana representou 60,55% da população total, dado que favorece a administração municipal a organizar as despesas com saúde, pois o atendimento ao interior é sempre acrescido de transporte, o que no caso do município é prejudicado visto que possui vasta extensão territorial.

No que tange a previsão de receita e fixação de despesa o município não tem realizado um correto planejamento, realizando sucessivas superestimações e

subestimações de receitas e despesas ano após ano. Isso enfraquece o poder de gestão e leva ao mau uso do dinheiro público.

No período analisado o município excedeu em dois anos (2004 e 2006) o Limite Legal de Gasto com Pessoal, mas os 4 últimos anos mostram uma tendência de equilíbrio na referida despesa, pois estão abaixo do Limite para Emissão de Alerta. Portanto, a despesa com pessoal do município tem se mantido dentro dos limites impostos pela LRF, mas novamente a falta de dados impede uma análise mais profunda, pois existe um controle sobre o número de funcionários efetivos e estagiários que a Chefe do Setor de Pessoal desconhece, conforme contato telefônico mencionado neste trabalho. Para que o gestor possa realizar uma boa gestão é preciso que esteja amparado por dados básicos como número de funcionários ativos e estagiários.

Quanto à dívida e endividamento o município apresentou-se dentro dos limites, não contraindo dívida na maioria dos anos analisados. São muitos os fatores que levam ao não endividamento, mas a dificuldade em ajustar-se para contrair empréstimos se sobressai.

Desta forma, nota-se que falta à prefeitura de Santo Antônio das Missões/RS a elaboração de orçamento mais efetivo, adequando-o a realidade do município e levando em consideração os itens acima citados, para que os valores orçados fiquem mais próximos dos arrecadados.

Sugere-se que o setor de pessoal passe a catalogar os dados do número de servidores e estagiários de forma prática e de livre acesso, para que sirva de suporte para as decisões de despesa com pessoal na elaboração dos planos e orçamentos. O ajuste ao limite da despesa imposto é fundamental, mas também se faz necessário verificar os gastos com estagiários e com as empresas terceirizadas, para que não haja inversão dos mesmos.

A divulgação do PPA, LDO e LOA no site da Prefeitura logo que aprovados, são de extrema urgência, pois garante o atendimento ao disposto na LRF e permite que os cidadãos acessem-no de forma rápida e fácil, para avaliar se estão atendendo os anseios da população e direcionando o orçamento de forma a beneficiar as áreas mais necessitadas.

A participação popular não pode ser observada, visto que não existe um controle de presentes nas audiências públicas. Sugere-se a Prefeitura e a Câmara Municipal que implantem tal controle, pois somente a partir deste levantamento será

possível verificar a participação da população e definir estratégias para alcançar um maior número de presentes.

Por fim, é de fundamental importância que a elaboração do orçamento seja mais realista, que as distorções na previsão sejam corrigidas levando em consideração a inflação, o PIB e os orçamentos já findados. A estimativa da receita própria ou advinda de terceiros é a base para que se definam as despesas e a proporção com que cada área será atendida.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em 15 fev. 2015.

_____. **Diário Oficial da União (DOU) de 30 de março de 2015.** Disponível em:
<<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/88896361/dou-secao-1-30-03-2015-pg-267>>
Acesso em: 04 abr. 2015.

_____. **Resolução nº 40 do senado federal, 20 de dezembro de 2001.** Diário Oficial da União. Brasília, 2001. Disponível em:
<<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=234173&tipoDocumento=RSF&tipoTexto=ATU>> Acesso em: 04 abr.2015

_____. **Resolução nº 43 do senado federal, 21 de dezembro de 2001.** Diário Oficial da União. Brasília, 2001. Disponível em:
<<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=234195&tipoDocumento=RSF&tipoTexto=PUB>> Acesso em: 04 abr.2015

_____. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 10 jan. 2015.

_____. **Constituição da república federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 15 jan. 2015.

CÁLCULO EXATO. **Atualização de um valor por índice financeiro.** Disponível em:
<<http://calculoexato.com.br/parprima.aspx?codMenu=FinanAtualizaIndice>> Acesso em: 10 abr. 2015.

CHIEZA, Rosa Angela. **O Ajuste das finanças Públicas à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 196p. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Economia - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

Disponível em:

<<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/22630/000639822.pdf?sequence=1>> Acesso em: 11 mar. 2015.

CONTI, Leandro De. **Exigências e cumprimento dos princípios da transparência e publicidade previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal por municípios do RS**. Porto Alegre, 2012. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/61965>> Acesso em: 04 abr, 2015.

FIGUEIREDO, C. M; NOBRÉGA, M. **Série provas e concursos, lei de responsabilidade fiscal**. 2ª Edição. Rio de Janeiro. Editora Impetus. 2001.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. **Perfil Sócioeconômico do Município de Santo Antônio das Missões**. Disponível em:

<<http://www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/municipios/detalhe/?municipio=Santo+Ant%C3%A3nio+das+Miss%C3%B5es>> Acesso em 14 abr.2015.

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

<https://professores.faccat.br/moodle/pluginfile.php/13410/mod_resource/content/1/como_elaborar_projeto_de_pesquisa_-_antonio_carlos_gil.pdf> Acesso em: 07 abr. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. **Cidades: Santo Antônio das Missões**. Disponível em:

<<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=431770&search=rio-grande-do-sul|santo-antonio-das-missoes>> Acesso em: 14 abr. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. **Sinopse do Censo Demográfico**. Disponível em:

<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=43&dados=26#topo_piramide> Acesso em: 05 mai. 2015.

MENEZES, Rafael Terra de. **Impactos da lei de responsabilidade fiscal sobre os componentes de despesa dos municípios brasileiros**. Brasília: STN, 2005.

Monografia premiada com 1º lugar no X Prêmio Tesouro Nacional - 2005. Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em:

<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XPremio/lrf/1lrfXTN/1premio_lrf.pdf> Acesso em: 11 mar. 2015.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Lei Complementar nº 101/2000:** entendendo a lei de responsabilidade fiscal. 2.ed. atual. Brasília: Ministério da Fazenda, 2002.

NOBREGA, M. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e os Limites da Despesa de Pessoal:** A Função da Lei de Diretrizes Orçamentárias. 2001.

NÓBREGA, Marcos. **Lei de Responsabilidade Fiscal e leis orçamentárias.** São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

NUNES, Selene Peres & NUNES, Ricardo da Costa. **O Processo Orçamentário na Lei de Responsabilidade Fiscal: Instrumento de Planejamento.** In: FIGUEIREDO, Carlos Maurício & NÓBREGA, Marcos (org.). Administração Pública: Direitos Administrativo, Financeiro e Gestão Pública: Prática, Inovações e Polêmicas. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2002. Disponível em: <http://www.uberaba.mg.gov.br/portal/acervo/orcamento/boletins/O_Processo_orcamentario_na_LRF_instrumento_de_planejamento.pdf> Acesso em: 11 mar. 2015.

NUNES, Selene Peres. **A reforma do processo orçamentário sob a égide da LRF: a urgência de uma nova lei de finanças públicas.** Brasília: STN, 2006. Monografia premiada com 3º lugar no XI Prêmio Tesouro Nacional - 2006. Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIpremio/lrf/3lrfXIPTN/3premio_lrf.pdf> Acesso em: 11 mar. 2015.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil: Para uma Nova Interpretação da América Latina.** São Paulo: Editora 34, 1996. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/BOOKS/CriseEconomicaERreformadoEstado/96.E_m_busca_de_nova_interpretação.pdf> Acesso em: 14 abr. 2015.

RIO GRANDE DO SUL. **Tribunal de Contas do Estado. Consultas. Contas Municipais. Gestão Fiscal.**

Disponível em: <<http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:7:1959176503534858::NO>>. Acesso em: 05 abr. 2015.

SANTO ANTÔNIO DAS MISSÕES. **Prefeitura Municipal. Contas Públicas.** Disponível em: <<http://www.santoantoniodasmissoes.rs.gov.br/>> Acesso em: 14 abr.2015.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins.** 2. ed. Brasília: Prisma/OMS, 2004.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de Estudo e de Pesquisa em Administração**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.