

OS REFLEXOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NA GESTÃO PÚBLICA

Nelson Beltrame
Sirlei Buffulin Beltrame

RESUMO: O objetivo deste artigo é saber quais foram os reflexos da Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão pública no decorrer do ano de 2001. Como instrumento do estudo foi realizada uma pesquisa de campo, através de um questionário composto de 14 perguntas enviadas aos responsáveis pelas áreas financeira e contábil, abrangendo uma amostragem aleatória de 20% dos municípios da Região Oeste do Paraná. A pesquisa revelou que, diante da Lei de Responsabilidade Fiscal, o controle interno é essencial ao desenvolvimento de qualquer município, pois este tipo de controle pode, além de ampliar a arrecadação da receita, fazer o acompanhamento da evolução das despesas e proceder à limitação dos gastos, bem como controlar e reduzir a despesa com pessoal que consome boa parcela dos recursos públicos.

PALAVRAS-CHAVE: Lei de Responsabilidade Fiscal; Reflexos; Região Oeste do Paraná.

THE REFLEX OF FISCAL RESPONSIBILITY LAW IN A PUBLIC ADMINISTRATION

ABSTRACT: The objective this paper is know what were reflex of Fiscal Responsibility Law in public administration in year 2001. As tool of study realized an filed search, for the questionnaire compost of 14 questions send to responsible for financial and accountancy, reach a 20% of cities of West Region of Parana. The search show in front of Fiscal Responsibility Law the intern control is essential to development of any city, this type of control can amplify the collection of taxes, accompany the evolution of expense making its limitation, as well to control and reduce the expense with consumption the big part of public resource.

KEY WORDS: Fiscal Responsibility Law, Reflex, Oeste of Parana Region.

1. Introdução

A pesquisa desenvolvida abrange uma amostra aleatória dos Municípios da Região Oeste do Estado do Paraná e objetiva saber quais foram os reflexos da Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão pública, visando a analisar a situação da administração pública face às normas editadas pela Lei Complementar nº 101 de 04/05/2000 (LRF).

A proposta da LRF visa ao estabelecimento do equilíbrio das finanças públicas, mas não se resume apenas ao corte de despesas e à geração de *superávit* fiscal, ao contrário, busca desenvolver uma nova cultura fiscal no Brasil, um novo regime, e atua como um código de boa conduta em finanças ditando princípios de responsabilidade, transparência fiscal e impedindo o comprometimento da saúde das finanças públicas no futuro.

Com a Lei Fiscal, o Brasil mudou, a sociedade evoluiu e tornou-se mais exigente; quer resultados, saber o que está acontecendo e por quê. A LRF trouxe um novo perfil ao cidadão brasileiro: o de vigilante das ações governamentais, sendo seu maior benefício o resgate do controle social, melhor meio de evitar o desperdício do dinheiro público, atacando o enraizado paradigma brasileiro de que os cofres públicos são um buraco sem fundo e o contribuinte é quem sempre paga a conta.

Os gestores públicos precisam aprender a lição da dona de casa que controla com rigor o orçamento doméstico objetivando cobrir todas as despesas de manutenção e, ainda, reservar uma parte para os investimentos planejados.

2. Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF

A situação dos municípios está muito complicada, conforme declaração feita pelo Presidente do Tribunal de Contas do Paraná, Rafael Iatauro, citada no artigo Recursos Públicos:

No Paraná, mais de 80% dos Municípios encerraram o exercício de 2000 com déficit orçamentário e financeiro. A quase totalidade dos Fundos de Previdência, que somam mais de 250 unidades, está desestruturada, sem cálculo atuarial, recolhimentos não efetuados e, o que é preocupante, com recursos emprestados ao Executivo.

É difícil afirmar, porém, em alguns casos, os atuais Prefeitos iniciaram seu período administrativo como verdadeiros síndicos de massa falida. (TC-PR, jan-mar 2001, p.25)

Esta situação deve-se ao fato de que a Lei de Responsabilidade Fiscal, apesar de ter sido promulgada em 04/05/2000, foi realmente colocada em prática somente a partir de 01/01/2001, visando disseminar, nas novas administrações, a dignidade para realizar uma gestão fiscal responsável que institucionalize a ação planejada, previna riscos e corrija desvios capazes de afetarem o equilíbrio das contas públicas.

Sobre os objetivos da Lei, Motta menciona:

A LRF visa, sobretudo, e falando mais especificamente sobre sua estrutura, estabelecer princípios, vazados em normas e regras, de um regime que chama de gestão fiscal responsável, a serem observadas por todas as esferas da Administração, assim entendidas a União,

Estados, Distrito Federal e Municípios, e nestes compreendidas as respectivas Administrações diretas, autárquicas, fundacionais e empresas públicas. (MOTTA, 2000, p.25)

ALRF implanta o princípio básico da grande mudança comportamental de que é proibido gastar mais do que se arrecada. São vários os reflexos desse inovador texto legal no âmbito da administração pública e, segundo Cruz:

Mais do que punir administradores públicos, pois há leis específicas que já tratam do assunto, a Lei de Responsabilidade Fiscal objetiva corrigir o rumo da administração pública, seja no âmbito dos Estados-membros, dos Municípios, como da própria União, bem como limitar os gastos às receitas, mediante a adoção das técnicas de planejamento governamental, organização, controle interno e externo e, finalmente, transparência das ações de governo em relação à população, ficando os administradores públicos obrigados a ser responsáveis no exercício de sua função e sujeitos a penalidades definidas em legislação própria, mas agora reforçadas pela Lei Complementar nº 101. (CRUZ, 2001, p.9)

Pela primeira vez, um dispositivo legal diz o que fazer e como fazer, com um sentido reformista baseado na transparência, responsabilidade, planejamento, austeridade, normas de conduta gerenciais, instrumentos de administração e mecanismo de controle.

2.1 A legislação

A LRF ou Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, de autoria do Poder Executivo Federal, integra o conjunto de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal e tem como objetivo a drástica e veloz redução do *déficit* público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao PIB (Produto Interno Bruto) da economia.

Esta Lei veio para regulamentar o Capítulo II, do Título VI, da Constituição Federal de 1988, que trata das Finanças Públicas (artigos 163 a 169), e está gerando muita polêmica desde sua publicação, apesar de não ditar “novas” normas de conduta na administração pública, pois a própria CF e a Lei 4.320/64 já estabeleceram limites para os gastos públicos. No entanto, a LRF inovou imputando sanções aos gestores públicos que descumprirem suas normas, cujas penas foram descritas na Lei 10.028, de 19/10/2000.

A LRF não pretende limitar a autonomia dos órgãos e poderes do Estado, mas evitar-lhes o descontrole administrativo e financeiro. E uma razão válida para isso é destacada por Motta:

[...] Por analogia, se entre pessoas físicas o Direito admite a conduta até a insolvência, que limita a ação administradora do agente, com muito mais razão lógica, pode a União ordenar limites de razoabilidade às unidades federadas, pois a conduta dilapidadora do patrimônio público ou irresponsável afeta toda a comunidade. (MOTTA, 2000, p.115)

Há muito, as finanças públicas carecem de disciplina rígida para controlar os exacerbados gastos públicos, afinal, os gestores terem sido eleitos para representar o poder público não lhes dá o direito de serem irresponsáveis com a coisa pública.

A proposta da LRF não se resume a um simples corte de gastos ou à fixação de metas temporárias para a geração de *superávit* fiscal, ao contrário, busca desenvolver uma nova cultura fiscal no Brasil.

2.2 Os limites

A Lei de Responsabilidade Fiscal define instrumentos para se buscar o equilíbrio das contas públicas trazendo algumas limitações, tais como:

- **Limitação de empenho:** restringe o empenhamento de novas despesas em razão do comportamento da receita, quando houver a possibilidade de comprometer as metas fiscais, segundo critérios fixados pela LDO (art. 9º).
- **Limites de despesa com pessoal:** na esfera municipal, o Poder Legislativo pode gastar até 6% e o Poder Executivo até 54%, sendo este percentual aplicado sobre a RCL (Receita Corrente Líquida) Consolidada Móvel do Município.

OBS: tanto a Despesa com Pessoal quanto a RCL são apuradas somando-se o mês de referência aos onze imediatamente anteriores (arts. 18 a 20).

Também há que se considerar que até o exercício de 2003, o limite de acréscimo permitido é de até 10% sobre o percentual gasto no ano anterior, desde que permaneça abaixo dos 6%, para o Legislativo, e 54% para o Executivo (art. 71).

A LRF, em seu art. 23, define que o poder que ultrapassar os limites descritos no art. 20 deverá retornar ao limite fixado nos dois quadrimestres seguintes, sendo necessária a redução de, pelo menos, 1/3 no primeiro, cujas medidas a serem adotadas estão previstas na própria LRF e nos §§ 3º e 4º, do art. 169, da Constituição Federal. As medidas são: redução de, pelo menos, 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança mediante a extinção dos cargos e funções ou redução dos valores a eles atribuídos; exoneração de servidores não estáveis; exoneração dos servidores estáveis - obedecendo aos preceitos legais referentes à matéria - e a redução temporária da jornada de trabalho com redução salarial.

- **Limites serviço de terceiros:** o gasto com a contratação de eventuais prestadores de serviços, pessoa física ou jurídica, não poderá, até 2003, ultrapassar, em percentual da RCL, a despesa do ano de 1999 (art. 72).
- **Limite da dívida pública:** o montante da dívida consolidada (montante total das obrigações financeiras assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a doze meses) dos Municípios não poderá ser superior a 120% da RCL (inciso II, do art. 3, da Resolução nº 40/2001, do Senado Federal).
- **Limite das operações de crédito:** toda operação de crédito, inclusive por antecipação da receita, fica proibida caso a dívida consolidada ultrapasse os limites legais.

A contratação de operações de crédito deve obedecer ao limite de 16% da RCL, conforme inciso I, do art. 7, da Resolução 43/2001, do Senado Federal, além de observar a regra de ouro de que, em cada exercício, as contratações de operação de crédito devem ficar limitadas ao montante das despesas de capital fixadas na lei orçamentária anual, de acordo com o inciso III, do art. 167, da Constituição Federal, com exceção da ARO (Antecipação da Receita Orçamentária) para suprir insuficiências de caixa, que deve ser liquidada até o dia dez de dezembro de cada ano (inciso II, do art. 38, da LRF).

- **Limite para restos a pagar:** é vedado, nos dois últimos quadrimestres de mandato, contrair obrigações de despesa que não possam ser cumpridas integralmente dentro dele, ou que tenham parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja disponibilidade de caixa (art. 42).

Diante de tantas limitações é válido o comentário de Cruz:

Dois aspectos tornam-se preponderantes nesse contexto. O primeiro diz respeito ao planejamento, pois, mais do que nunca, a Administração deverá ter uma visão clara dos volumes das despesas correntes, que deverão ocorrer até o final do exercício, por natureza e objeto, assim como, das obras e outras despesas de capital a serem realizadas, sem desconsiderar, é lógico, os compromissos já assumidos. Somente assim poderá ter parâmetros para definir limitações de despesas e priorizar os investimentos. (CRUZ, 2001, p.131)

As limitações impostas pela LRF servem para nortear a direção da gestão pública de maneira mais eficaz e eficiente.

2.3 Os controles

Controle está intimamente ligado à função de planejar, quando se propõe a assegurar que as atividades estejam em conformidade com os planos.

O controle conduz à observância das normas e esta é a visão de Motta (2000, p.181): “Apenas uma possibilidade de mudança na Administração Pública pode ser vislumbrada, frente à imposição de limites à ação dos agentes públicos; somente uma função poderá transformar em ser o dever-ser da norma: o controle”.

O controle está estruturado em três vetores: o interno, o externo e o social.

- **Controle interno:** segundo o art. 74, da CF, o controle interno tem por finalidade:
 - a) avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
 - b) comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
 - c) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
 - d) apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
- **Controle externo:** o controle externo se divide em político e técnico: o político é exercido diretamente pelo Legislativo, quando delibera sobre orçamentos, créditos, recursos humanos, política de salários e julga os atos do administrador. Já o controle técnico é desenvolvido pelo Tribunal de Contas, representado pelas fiscalizações: contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades da administração pública.

Motta (2000, p.215) destaca: “Com a missão de alertar e orientar, sem prejuízo dos poderes de aplicar as sanções próprias e de comunicar ao Ministério Público a ocorrência dos fatos tipificados na legislação pertinente, os Tribunais de Contas passaram a ser verdadeiros guardiões da responsabilidade fiscal”.

Excetuando as auditorias *in loco*, que podem incidir a qualquer tempo sobre os atos praticados, toda a participação do Tribunal de Contas deve ser a *posteriori*, não devendo interferir nos atos praticados por particulares e entidades integrantes da Administração Pública, encarregados de gerir bens ou valores públicos. Sua competência normativa limita-se a sua atuação administrativa com poder de fiscalização sobre os atos de gestão, verificando se são ilegítimos, ilegais ou antieconômicos, ou que resulte injustificado dano ao Erário, posto que não é sua função a aplicação contenciosa do direito.

- **Controle social:** há um ditado popular que diz: “o olho do dono é que engorda o gado”. E esta sabedoria popular motiva a fiscalização da aplicação dos recursos públicos por toda a sociedade, que é quem faz o controle social.

Este controle implica a efetiva participação da sociedade no acompanhamento da legitimidade da execução orçamentária e fiscal.

A LRF, ao exigir transparência na gestão pública, materializa o acesso público, inclusive por meio eletrônico, a todas as ações que implicam o fornecimento de serviços à comunidade, incentiva a participação popular no processo de elaboração do orçamento, democratizando, assim, o planejamento das ações da administração pública.

No artigo Gestão Fiscal Responsável, o Presidente do Tribunal de Contas do Paraná, Rafael Iatauro (TC-PR, jan-mar 2001, p.22) comenta: “O País mudou. A sociedade evoluiu, tornou-se exigente e carrega consigo um fenômeno imposterável: o exercício da cidadania. Quer resultados. Não consegue mais conviver com a irresponsabilidade e a incompetência. Exige transparência, saber o que está acontecendo e por quê”.

Sobre o incentivo à prática da participação popular, Cruz comenta:

Tanto para esse fim, como para a divulgação espontânea, completa e correta dos instrumentos de transparência da gestão fiscal, será necessária uma mudança de cultura e uma nova postura na administração pública, a partir do entendimento de que um órgão público pertence à população e não é instrumento de política partidária ou de promoção pessoal. (CRUZ, 2001, p.144)

O controle faz com que o gestor público utilize corretamente os recursos públicos, priorizando as reais necessidades da comunidade como um todo, ao invés dos interesses pessoais ou de uma minoria.

2.4 As sanções

Em caso do não cumprimento de suas normas, a LRF estabelece várias sanções institucionais e pessoais.

São exemplos de sanção institucional:

- suspensão das transferências voluntárias para aquele governo que não instituir, prever e arrecadar impostos de sua competência;
- no caso de limites de despesas com pessoal, quando as regras da LRF não forem cumpridas e enquanto não for feito o ajuste, ou se houver excesso do primeiro quadrimestre do último ano de mandato, ficam suspensas:
 - a) transferências voluntárias;
 - b) obtenção de garantias;
 - c) contratação de operações de crédito, exceto para refinanciamento da dívida e redução de despesas com pessoal.

Ainda, no que se refere aos limites de despesas com pessoal, é nulo o ato que:

- a) não atender ao mecanismo de compensação (aumento permanente da receita ou redução permanente da despesa);

- b) não atender ao limite legal aplicado às despesas com pessoal inativo;
- e
- c) aumentar despesa de pessoal 180 dias antes do final do mandato.
- No caso de limites para o estoque da dívida, vencido o prazo de retorno ao limite máximo e, enquanto perdurar o excesso, fica impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado.
- Para as operações de crédito irregulares, enquanto não forem cumpridos os mecanismos de correção de desvios (cancelamento da operação ou constituição de reserva), fica proibido o recebimento de transferências voluntárias e contratação de novas operações de crédito, exceto para refinanciamento da dívida e redução das despesas com pessoal.
- Na concessão de garantias, caso não sejam obedecidos os mecanismos de correção e seus prazos, o agente, cuja dívida tiver sido honrada pela União ou Estado, não terá acesso a novos créditos ou financiamentos até a liquidação da dívida.

Além das sanções institucionais, há as sanções pessoais que responsabilizam os governantes pessoalmente e pode puni-los com a perda do cargo, inabilitação para exercício de emprego público, prisão e multa, de acordo com a Lei 10.028, de 19/10/2000, descrita no quadro a seguir, que altera alguns artigos do Decreto-Lei 2848, de 07/12/1940 (Código Penal), da Lei 1.079, de 10/04/1950 e do Decreto-Lei 201, de 27/02/1967.

Infrações administrativas:

- deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;
- propor lei de diretrizes orçamentárias que não contenha as metas fiscais;
- deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;
- deixar de ordenar ou de promover na forma e nos prazos da lei a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

Pena para infrações administrativas: multa de 30% sobre os vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal, e estas infrações serão julgadas pelo Tribunal de Contas a quem compete a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.

Embora os órgãos públicos possuam quadro técnico que realize os trabalhos, a responsabilidade direta recai sobre o gestor, ou seja, ao que tem obrigações inerentes à natureza do cargo. Portanto, embora o administrador

distribua tarefas e delegue competências, o gerenciamento é indelegável, pois o prefeito não deixa de ser prefeito, nem o governador de ser governador, com isso não há como escapar da LRF que alcança, primeiramente, aquele que foi eleito, tendo em vista que a eleição não se transfere.

TABELA 1 – Crime X Pena

CRIME	PENA
Ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito sem prévia autorização legislativa, sem observar os limites estabelecidos pelo Senado Federal ou quando o montante da dívida consolidada ultrapassar o limite autorizado.	Reclusão de 1 a 2 anos
Ordenar ou autorizar a inscrição em restos a pagar de despesa que não esteja empenhada ou que exceda os limites estabelecidos em lei.	Detenção de 6 meses a 2 anos
Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício ou caso restar parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa.	Reclusão de 1 a 4 anos
Ordenar despesa não autorizada em lei.	Reclusão de 1 a 4 anos
Prestar garantia em operação de crédito sem que tenha sido constituída contragarantia em valor igual ou superior ao valor da garantia prestada, na forma da lei.	Detenção de 3 meses a 1 ano
Deixar de ordenar, de autorizar ou de promover o cancelamento do montante de restos a pagar inscrito em valor superior ao permitido em lei.	Detenção de 6 meses a 2 anos
Ordenar, autorizar ou executar atos que acarretem aumento de despesa total com pessoal, nos 180 dias anteriores ao final do mandato ou legislatura.	Reclusão de 1 a 4 anos
Ordenar, autorizar ou promover a oferta pública ou a colocação no mercado financeiro de títulos da dívida pública sem que tenham sido criados por lei ou sem que estejam registrados em sistema centralizado de liquidação e custódia.	Reclusão de 1 a 4 anos

Fonte: desenvolvida pelo pesquisador (com base na Lei 10.028 de 19/10/2000)

Se ocorrerem irregularidades nas atividades-meio praticadas por pessoas que frustram a confiança do gestor ou por servidores desatentos quanto à legalidade das suas ações, o administrador deve promover a apuração dos fatos,

através de sindicância e processo administrativo disciplinar. No entanto, estes não devem ser realizados de improviso para não se demitir irregularmente um servidor, pois sua reintegração exigirá que seja indenizado, o que causará prejuízo ao erário, por tornar a conta mais alta para o órgão e para o contribuinte.

2.5 Transparência na gestão fiscal

A busca da transparência na gestão fiscal é um dos elementos fundamentais para a manutenção do equilíbrio das contas públicas, pois:

- atesta o atendimento dos limites, condições, objetivos e metas;
- firma responsabilidades;
- justifica desvios e indica medidas corretivas;
- define o prazo estimado para correção;
- dá acesso público a dados concisos e substanciais das contas públicas.

A transparência na gestão fiscal é o principal instrumento para o controle social. E a LRF trata da transparência na gestão fiscal em seu art. 48:

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: 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 desses documentos.
(LC 101 de 04 de maio de 2000, art. 48)

Ao comentar sobre este artigo, Cruz esclarece:

Ao referir-se a meios eletrônicos de acesso público, a Lei simplesmente enfatiza a necessidade de incorporar a divulgação das informações sobre a gestão fiscal à maior tendência atual, refletida no aumento, cada vez maior, de pessoas acessando a rede mundial de computadores (Internet), popularizando, dessa forma, as informações sobre o desempenho das administrações públicas. A primeira iniciativa neste sentido surgiu por meio da Lei nº 9.755/99, que criou uma página na Internet denominada Contas Públicas, através da qual todos os municípios são obrigados a, mensalmente, disponibilizar as principais informações relativas à execução orçamentária e financeira. (CRUZ, 2001, p.143)

Com esse amplo acesso público, cabe à sociedade fiscalizar e cobrar de seus governantes resultados mais eficazes nas ações tomadas por eles.

Em entrevista dada a RBC, o empresário Oded Grajew, diretor-presidente do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, ao

ser questionado sobre a importância do trabalho contábil no processo de desenvolvimento da democracia, respondeu:

O trabalho contábil é de uma responsabilidade enorme porque, na realidade, faz com que os países se desenvolvam, ajudando no desenvolvimento da democracia. E este desenvolvimento é, na verdade, todo o processo de participação da sociedade em ações públicas. Transparência e democracia andam sempre juntas. Quanto menos transparência, menos democracia, menos justiça social. Sem transparência não há democracia, não há avanço da sociedade, não há qualidade de vida. A qualidade de vida é hoje o sinônimo da democracia participativa, de tudo aquilo que praticamos todos os dias. É a prática da Responsabilidade Social. (RBC, mai/jun 2001, p.10)

A intenção, ao aumentar a transparência na gestão pública, é de que esta sirva como instrumento de controle e de punição aos fiscalmente irresponsáveis. Ao mesmo tempo, espera-se que os bons administradores sejam premiados com o reconhecimento da população e do mercado, inclusive com maior acesso a crédito.

O Conselho Federal de Contabilidade (CFC), em parceria com o Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social lançaram, em Brasília, no mês de maio de 2001, o Certificado de Gestão Fiscal Responsável que vai premiar os gestores públicos de todo território nacional que melhor cumprirem a Lei de Responsabilidade Fiscal. E, aos poucos, o Brasil deixará de ter governantes tradicionais para ter gerentes dos interesses do povo.

3. Resultado da Pesquisa

Os dados desta pesquisa, cujo objetivo é saber quais foram os reflexos da Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão pública, no ano de 2001 (até 4º Bimestre), foram obtidos por meio de entrevistas com os responsáveis pela gestão financeira e contabilidade, via questionário, enviado a uma amostra aleatória de 20% dos municípios da Região Oeste do Paraná, além de informações obtidas via telefone e consulta on-line a dados disponibilizados à coletividade em *sites* na *Internet*.

A seguir, será apresentado o resultado desta pesquisa realizada por meio de método estatístico na seqüência dos questionamentos feitos, a saber:

1. No tocante ao limite imposto pela LRF, para a Despesa com Pessoal, em relação à Receita Corrente Líquida, os resultados no exercício de 2000 e no período de Set/2000 a Ago/2001 apresentaram a seguinte situação:

TABELA 3 – Despesa com o pessoal no ano 2000

Respostas	Percentual
Muito abaixo do limite	30%
Próximo ao limite (mas inferior)	70%

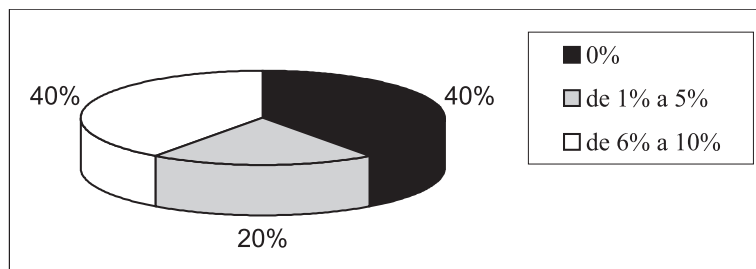
Fonte: Pesquisa de campo

TABELA 4 – Despesa com pessoal no período Set/2000 a Ago/2001

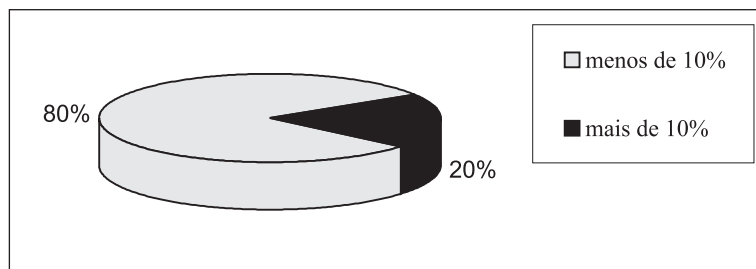
Respostas	Percentual
Muito abaixo do limite	40%
Próximo ao limite (mas inferior)	60%

Fonte: Pesquisa de campo

2. Quanto à adoção de medidas para retorno ao limite da Despesa com Pessoal, ocorreu que nenhum Município entrevistado extrapolou este limite e, portanto, esta questão não foi respondida.
3. Quanto ao reajuste salarial concedido, apurou-se que:

**FIGURA 1** - Concessão de reajuste salarial no ano 2001

4. O aumento da Despesa com pessoal no corrente exercício móvel (4º Bimestre) em relação ao ano anterior foi de:

**FIGURA 2** - Aumento da despesa com pessoal em 2001

5. Em relação à Receita Corrente Líquida, o percentual gasto com pagamento de inativos no exercício móvel (4º Bimestre) foi de:

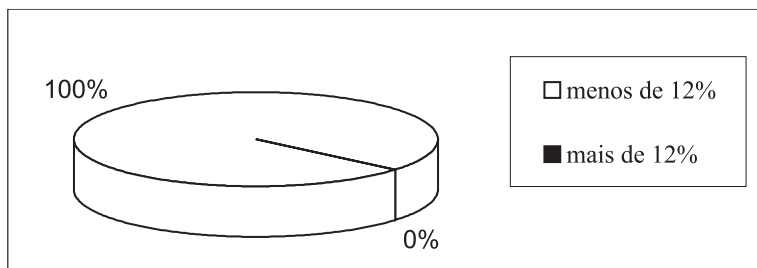


FIGURA 3 - Despesa com inativos em 2001

6. Quanto à existência de muitos créditos de Dívida Ativa, verificou-se que:

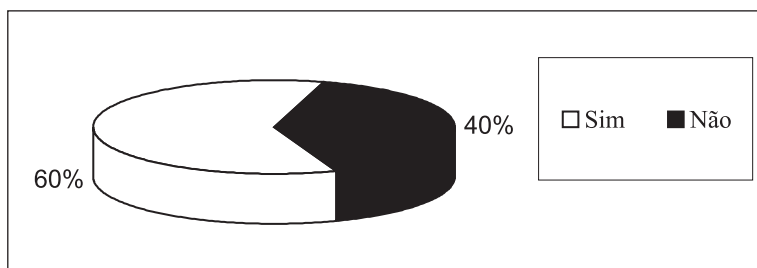


FIGURA 4 - Existência de muitos créditos de dívida ativa

Quanto às medidas adotadas para se combater a evasão fiscal, a informação foi de que se optou pelo Programa de Recuperação Fiscal, em que o contribuinte devedor é notificado de que tem até 20/12/2001 para quitar ou parcelar seus débitos com o benefício do desconto da multa e dos juros e que, após este prazo, as dívidas serão cobradas judicialmente.

7. A Dívida Fundada do Município, em relação a RCL móvel (4º Bimestre), corresponde a:

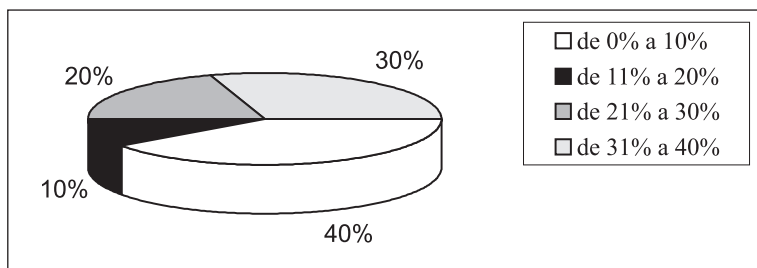


FIGURA 5 - Dívida fundada em relação a RCL

8. Já a Dívida Flutuante do Município, em relação a RCL móvel (4º Bimestre), corresponde a:

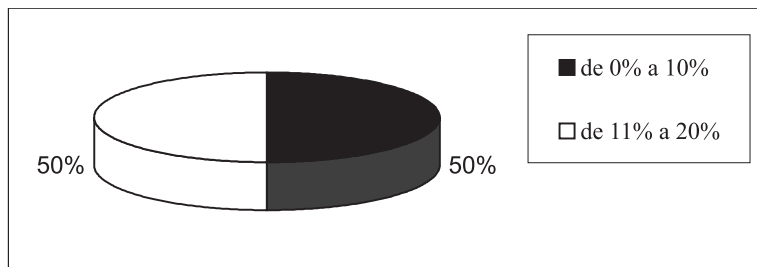


FIGURA 6 - Dívida fluante em relação a RCL

9. a) A respeito de todas as despesas realizadas no exercício poderem ser liquidadas até 31/12/2001, a situação financeira dos municípios mostrou que:

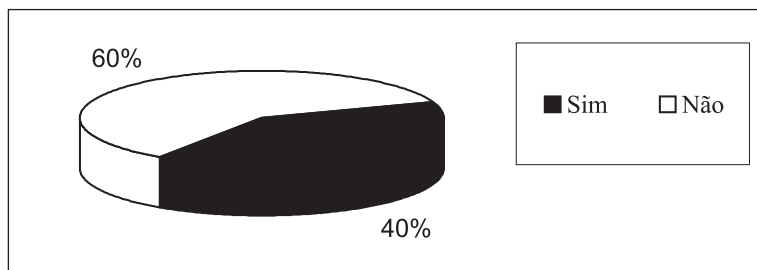


FIGURA 7 - Liquidação das despesas do ano até 31/12/2001

b) A comparação entre o saldo atual das Contas a pagar (até 4º Bimestre) e o do encerramento do exercício de 2000 provou que:

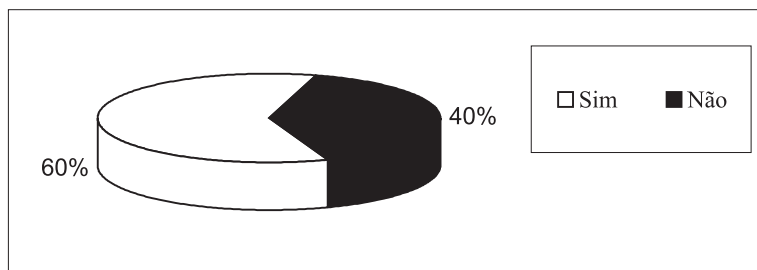


FIGURA 8 - Saldo das contas a pagar menor que em 2000

Quanto à adoção de medidas preventivas para diminuir e/ou evitar a inscrição em Restos a Pagar, todos responderam que estão fazendo contenção de despesas pela limitação de empenhos e que pretendem reduzir a jornada de trabalho ou conceder férias coletivas por determinado período.

10. No que tange ao Orçamento ter sido elaborado de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual, verificou-se que:

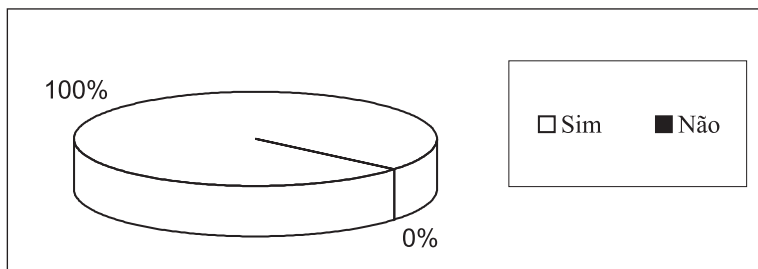


FIGURA 9 - Elaboração do orçamento de acordo com LDO e PPA

No tocante ao orçamento estar sendo executado conforme o planejado, sem sofrer muitas alterações, observou-se que:

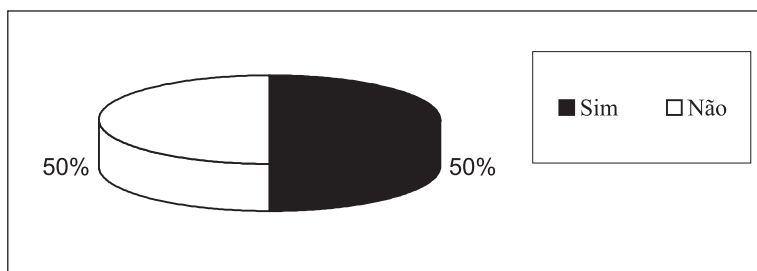


FIGURA 10 – Execução do orçamento conforme planejamento

11. A respeito da verificação da disponibilidade financeira pelo ordenador da despesa, antes deste autorizar sua realização, notou-se que:

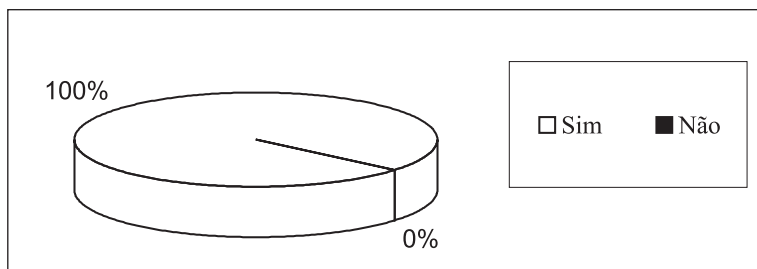


FIGURA 11 – Verificação prévia da disponibilidade financeira

12. Quanto às informações fornecidas pela contabilidade estarem auxiliando gerencialmente o Prefeito e secretários municipais, descobriu-se que:

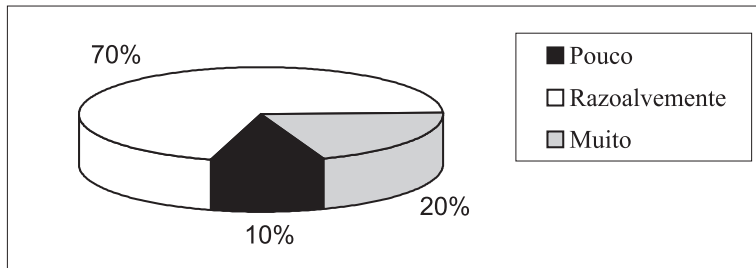


FIGURA 12 – Informações contábeis auxiliam gerencialmente

13. No intuito de saber se as Prefeituras possuíam sistema de controle interno, descobriu-se que:

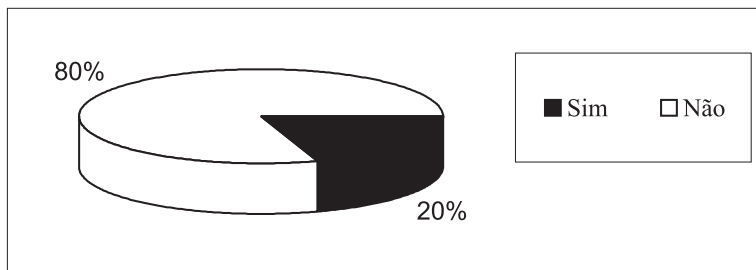


FIGURA 13 – Existência de controle interno

- Quanto aos controles efetuados e se estes estão sendo eficazes:

- 80% responderam que não e disseram que apenas fazem acompanhamentos financeiros básicos, obedecendo apenas a exigências legais, tais como: controle da aplicação de recursos nas áreas da saúde e educação, sendo estes classificados como não eficazes.
- 20% responderam possuir controle interno e informaram que o mesmo é formado por pessoas de várias áreas da administração pública que exercem o controle sobre a gestão pública como um todo, verificando sua legalidade, necessidade e economicidade, acompanhando todos os atos e processos: orçamentação, arrecadação, programação financeira e execução, licitações, contratações, controle dos limites legais exigidos para despesa com pessoal, saúde, educação, endividamento, classificando-os como eficazes.

14. A respeito dos pontos positivos e negativos da Lei de Responsabilidade, os comentários foram:

Pontos positivos:

- maior controle da despesa com pessoal ativo, inativo e terceirizado;
- eliminação dos restos a pagar;
- moralização da administração pública;

- maior comprometimento dos gestores com a ética;
- estabelecimento do equilíbrio entre receitas e despesas;
- desaprovação das contas públicas;
- responsabilização e punição dos responsáveis pelo gerenciamento dos recursos públicos.

Pontos negativos:

- nenhum

4. ANÁLISE DO RESULTADO DA PESQUISA

A análise dos dados obtidos na pesquisa foi feita com base nas normas editadas pela LRF e pela legislação complementar, sendo abordadas todas as perguntas individualmente, na ordem dos questionamentos feitos, a saber:

1. quanto à despesa com pessoal, tanto no ano 2000 como no período de setembro/2000 a agosto/2001, todos os municípios apresentaram percentuais razoáveis que até melhoraram no corrente ano, pois, o percentual dos municípios que gastaram bem abaixo do limite subiu de 30% para 40% e, portanto, todos estão respeitando o limite de 54% da RCL, conforme artigo 20, inciso III, letra b, da LRF;

2. em relação às medidas corretivas para retorno ao limite da despesa com pessoal, conforme artigo 23, da LRF, não se fez necessária a adoção destas, visto que nenhum município extrapolou este limite;

3. a respeito da concessão de reajuste salarial aos servidores públicos, embora os municípios estejam dentro do limite permitido para as despesas com pessoal, os atuais administradores preferiram ser conservadores, restringindo-se a percentuais de até 10%;

4. referente ao aumento da despesa com pessoal em relação ao exercício anterior, apenas 20% dos municípios extrapolaram o acréscimo permitido de 10%, de acordo com o artigo 71, da LRF, devendo, portanto, eliminar o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, com a adoção das medidas citadas nos artigos 22 e 23 da LRF e/ou das estabelecidas na Emenda Constitucional nº 19/98 (mencionadas na questão nº 02);

5. no tocante às despesas com inativos, todos os municípios ficaram abaixo do limite estabelecido pela Lei nº 9717/98, que é de 12% da RCL;

6. em relação à dívida ativa, 60% dos municípios responderam ter muitos valores a receber, portanto, precisam criar mecanismos para cobrar estes créditos, sendo que a falta de empenho na cobrança pode caracterizar renúncia de receita, conforme artigos 13 e 14, da LRF; quanto às medidas de combate a evasão fiscal todos relataram ter adotado o Programa de Recuperação Fiscal, em que é concedido o desconto da multa e juros para os contribuintes que quitarem seus débitos até 20 de dezembro;

7. quanto à dívida fundada (longo prazo), todos os municípios apresentaram percentuais abaixo do limite fixado no inciso II, do artigo 3, da Resolução nº 40/2001, do Senado Federal, que é de 120% da RCL;

8. quanto à dívida fluante (curto prazo), todos os municípios apresentaram percentuais dentro de níveis razoáveis e nota-se a consciência política em manter o equilíbrio entre receitas e despesas; finalmente os gestores públicos estão sendo obrigados a aprender a controlar mais seus gastos, a fim de evitar o *déficit* orçamentário e financeiro, conforme artigos 8 e 9, da LRF;

9. a situação financeira dos municípios, em relação à dívida fluante (curto prazo), indicava que, 60% deles não conseguiriam liquidar todas as despesas realizadas no ano de 2001, todavia, seu saldo (até o 4º Bimestre), também, em 60% dos municípios era menor que ao final do exercício de 2000. Neste sentido, os municípios informaram estar tomando medidas para diminuir seus gastos e, para isso, utilizaram-se da medida da limitação de empenhos sugerida no artigo 9, da LRF, o que indica que os gestores públicos estão alertas ao fato de que, no último ano de mandato, não poderão deixar aos seus sucessores nenhuma dívida relativa a restos a pagar, conforme artigos 41 e 42, da LRF;

10. quanto ao orçamento, todos os municípios responderam que ele foi elaborado de acordo com o que foi planejado na LDO e PPA, em observância ao artigo 5, da LRF, embora 50% deles alegassem ter feito muitas alterações quando da sua execução. Em parte, estas mudanças se deram devido ao orçamento ter sido elaborado por um administrador e executado por outro; todavia, o gestor público sabe que precisa dar continuidade às obras já em andamento, mesmo que estas tenham sido iniciadas por outro mandatário e, embora a administração pública seja dinâmica, as suas atividades devem seguir o que foi planejado, a fim de evitar o *déficit* orçamentário e financeiro;

11. em se tratando da verificação da disponibilidade financeira, 100% das atuais administrações informaram que, antes de realizarem uma despesa, verificam se, além de recursos orçamentários, também existem recursos financeiros para custeá-la, conforme artigos 15 a 17, da LRF;

12. a respeito das informações fornecidas pela contabilidade para fins gerenciais, apenas 10% dos municípios avaliaram-nas como de pouco auxílio, o que demonstra um grande avanço da classe contábil dentro das administrações públicas, principalmente, em razão da necessidade que os gestores têm de manterem-se informados da real situação de seus municípios para agirem de forma mais eficiente em prol dos projetos traçados, sem extrapolar os limites impostos pela LRF;

13. quanto à existência de controle interno, apenas 20% dos municípios responderam possuir mecanismos de controle interno; sendo este baixo percentual um ponto bastante negativo, pois este é primordial para se evitar a extrapolação dos limites impostos pela LRF e também para fiscalizar a atuação dos administradores públicos quanto à economicidade, eficiência, eficácia e correta aplicação dos recursos públicos;

14. em relação à avaliação da LRF, nenhum ponto negativo foi citado e os pontos positivos mencionados demonstram que todos estão confiantes de que as normas fixadas para o equilíbrio das finanças públicas, juntamente com as sanções estabelecidas para os agentes públicos que não respeitarem os limites fixados, culminarão com a moralização da administração pública.

5. Conclusão

Com a realização desta pesquisa constatou-se que a grande maioria dos municípios do Oeste do Paraná, até o 4º bimestre de 2001, encontravam-se dentro dos limites fixados pela LRF quanto à despesa com pessoal ativo e inativo e à dívida pública consolidada.

Apenas 20% dos municípios analisados apresentaram gasto superior a 10%, de um exercício para outro, na despesa com pessoal, o que contraria o artigo 71, e deverão retornar ao limite com a adoção das medidas sugeridas nos artigos 22 e 23, da LRF e Emenda Constitucional nº 19/1998.

Outro ponto a que os municípios deverão estar atentos diz respeito à evasão e sonegação fiscal, pois a falta de empenho ou a concessão de incentivos tributários podem caracterizar renúncia de receita, conforme artigos 13 e 14, da LRF.

A participação da sociedade atualmente restringe-se a reuniões comunitárias para opinarem sobre os projetos que devem integrar os orçamentos e, nos municípios com mais de 50.000 habitantes às audiências públicas, realizadas para se divulgar o resultado da execução orçamentária e financeira, exigidas pela LRF, no artigo 48, bem como o acesso aos dados dos municípios através de páginas na *Internet*.

O ponto mais negativo levantado nesta pesquisa refere-se ao fato de que apenas 20% dos municípios realizam controle interno, o qual é considerado primordial tanto para o acompanhamento das metas de arrecadação, quanto para o controle das despesas, a fim de se evitar o *déficit* orçamentário-financeiro e a extrapolação dos limites estabelecidos na LRF e legislações complementares.

Para melhorar o resultado das ações governamentais e evitar a extrapolação dos limites impostos pela LRF e legislação complementar, bem como no atendimento dos limites constitucionais para aplicação na educação e saúde, é primordial a observância do artigo 74, da Constituição Federal quanto à realização do controle interno, do qual deverão fazer parte integrantes da área contábil, tributária, financeira, administrativa, de planejamento e de todas as secretarias do município, uma vez que se objetiva controlar todas as ações desenvolvidas pela administração. É essencial a participação de representantes de todos os setores da administração, pois quando o controle é direto e concomitante, este se torna mais eficaz.

O controle é necessário para fiscalizar a correta aplicação dos recursos públicos, uma vez que o que sobra para ser aplicado na realização de obras e melhorias é pouco, se considerarmos que 60%, da RCL pode ser gasta com pessoal (sendo 54% para o Poder Executivo e 6% para o Poder Legislativo), que 25% da receita deve ser aplicada na educação e que, até 2004, precisará ser investido 15% em ações e serviços de saúde. Com isso, os municípios dispõem de poucos recursos para investimentos e precisam firmar convênios com o Estado e a União para executarem seus projetos; todavia, estes também dependem de contrapartida financeira e, os Municípios, geralmente, precisam investir em torno de 20% de recursos próprios.

Outros pontos a serem observados, que não foram abordados nesta pesquisa, dizem respeito à contratação de operações de crédito que devem obedecer ao limite de 16%, da RCL (inciso I, art. 7, da Resolução 43/2001, do Senado Federal), além de estarem limitadas ao montante das despesas de capital fixadas na lei orçamentária anual (inciso III, art. 167, da Constituição Federal), e às despesas com serviços de terceiros que não podem exceder em percentual da RCL o percentual da despesa de 1999 até o ano de 2003 (artigo 72 da LRF).

Diante desta situação, o controle interno é essencial ao desenvolvimento de qualquer município, pois o controle interno pode, além de ampliar a arrecadação da receita, fazer o acompanhamento da evolução das despesas e proceder à limitação dos gastos, bem como controlar e reduzir a despesa com pessoal que consome boa parcela dos recursos públicos. Neste respeito, os administradores públicos precisam investir em treinamento de pessoal para melhor aproveitar seu quadro de funcionários (evitando novas contratações), pois a informação (fornecida pela contabilidade) e os recursos humanos treinados (tanto na execução como no controle das atividades) são fatores diferenciais na busca da eficácia organizacional.

O gestor público precisa estar atento à importância de incentivar o espírito de equipe dentro do seu quadro funcional: agentes políticos, comissionados, servidores concursados e terceirizados, pois a união de recursos (humanos e financeiros) e informações (sistema de informações municipais - que vislumbrem o cenário econômico e social), aliados a um bom sistema de controle interno (que acompanhe o cumprimento das metas fiscais, o custo dos projetos e a observância dos limites legais), certamente, priorizarão as ações destinadas ao desenvolvimento do município e à qualidade de vida da população.

REFERÊNCIAS

ANGÉLICO, J. **Contabilidade pública**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil de 05/10/1988**. Brasília, 5 out. 1988.

BRASIL, Emenda Constitucional 19 de 04 jun.1998. Modifica o regime e dispõe sobre o princípio e normas da administração pública, servidores e agentes políticos, controle

de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 05 de maio 1998.

BRASIL, Lei 101 de 04 de maio 2000. Lei de responsabilidade fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 5 maio de 2000.

BRASIL, Lei 4.320 de 17/03/1964. Institui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do distrito federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 mar.1964.

BRASIL, Lei 5.172 de 25 out.1966. Código tributário nacional. Dispõe sobre o sistema tributário nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à união, estados e municípios. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 27 out.1966.

BRASIL, Lei 10.028 de 19 out. 2000. Lei de rimes. Altera o Decreto-Lei 2848 de 07 dez.1940. Código Penal, a Lei 1.079 de 10 abr.1950 e o Decreto-Lei 201 de 27 fev.1967. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 20 out.2000.

BRASIL, Resolução do Senado Federal n. 40 de 20/12/2001. 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 21 dez.2001.

BRASIL, Resolução do Senado Federal n. 43 de 21 dez. 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, de 26 dez..2001.

BRUYNE, P. de et al. **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais: os pólos da prática metodológica**. 5. ed. Rio de Janeiro: F. Alves, 1991.

CAMPELLO, C. A. G. B.; MATIAS, A. B. **Administração financeira municipal**. São Paulo: Atlas, 2000.

CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE DO ESTADO DE GOIÁS. **Contabilidade pública: ensaios de contabilidade orçamentária**. 3. ed. Goiás: [s.n.], 1996.

CRUZ, et al. **Lei de responsabilidade fiscal comentada: lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FACHIN, O. **Fundamentos da metodologia**. São Paulo: Atlas, 1993.

FIGUEIREDO, S.; CAGGIANO, P. C. **Controladoria: teoria e prática**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

FIPECAFI. **Ética geral e profissional em contabilidade**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

GIL, A. de L. **Sistemas de informações: contábil/financeiros**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

KOHAMA, H. **Balanços públicos: teoria e prática**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

_____. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

LAKATOS, M de A. M. et al. **da metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

MOSIMANN, C. P. et al. : **seu papel na administração de empresas. Florianópolis: UFSC/ESAG, 1993.**

MACHADO JUNIOR, J. T.; REIS, H. da C. **A lei 4.320 comentada**. 28. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1997.

MOTTA, C. P.C. et al. **Responsabilidade fiscal**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

PISCITELLI, R. B. et al. **Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

REVISTA BRASILEIRA DE CONTABILIDADE. Brasília: CFC, n. 127, jan./fev. 2001.

_____. Brasília, CFC, n. 129, maio/ jun. 2001.

_____. Brasília, CFC, n. 131, set./out, 2001.

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Curitiba: TC/PR, n. 134, abr./ jun, 2000.

_____. Curitiba: TC/PR, n. 137, jan./mar, 2001.

SILVA, D. S. et al. **Guia contábil da lei de responsabilidade fiscal: para aplicação nos Municípios**. 3. ed. CFC, Brasília: Instituto Ethos, 2001.

SILVA, L. M. da. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

Recebido em 05/07/2003.

Aprovado em 30/09/2003.