

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A PROTEÇÃO AOS MUNICÍPIOS

Renata Dias da Silva diasrenataaa@gmail.com
André Luís Bertassi bertassi@ufsj.edu.br
Luiz Gustavo Camarano Nazareth luizgustavo@ufsj.edu.br
Eduardo Vieira do Prado eduardo.prado.ad@gmail.com
Mário Sérgio de Almeida marioalmeida@ufsj.edu.br
Roberto do Nascimento Ferreira roberto@ufsj.edu.br

RESUMO

O cenário brasileiro dos nos 80 e 90, marcado por estagnação econômica e endividamento público, resultou em uma necessidade de reforma na estrutura das finanças públicas, a fim de impor processos e regras para promover o equilíbrio das contas, propiciando assim o surgimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. O presente estudo tem como objetivo analisar a proteção exercida pela referida lei, em um cenário de queda na arrecadação, por meio da análise dos municípios de Lavras e São João Del Rei. A metodologia adotada envolve pesquisa exploratória para a apresentação de conceitos importantes e expor como ocorreu o surgimento da lei analisada e também documental, uma vez que se utilizou de documentos contábeis para o levantamento de dados. A respeito do resultado encontrado foi possível comprovar a queda na arrecadação dos municípios analisados, e que mesmo estando dentro dos limites impostos pela legislação os mesmos não estão protegidos de déficits primários.

Palavras-chave: Finanças Públicas; Lei de Responsabilidade Fiscal; Queda na Arrecadação.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, os anos 80 foram marcados pela estagnação econômica, e os anos 90 pelo crescimento do endividamento público em relação ao PIB. Tal endividamento dá-se principalmente pela forma como era estruturada as finanças públicas. No que se refere ao endividamento, tinha-se como principal problema a forte captação de recursos e de financiamentos pelos Municípios, Estados e Governo Federal, tendo como avalista a União. Entretanto tal situação tornou-se insustentável, uma vez que se elevaram as taxas de juros, dificultando assim o cumprimento das obrigações assumidas e marcando ainda mais o endividamento. Uma vez que não era possível fazer frente as obrigações assumidas, os Governos passam a captar seus recursos frente bancos estaduais. Assim os déficits fiscais passaram a ser de grande preocupação (MACHADO, 2004).

Nesse contexto no que se refere as finanças públicas era preciso que ocorresse uma reforma em sua estrutura, com o intuito de tornar os processos mais claros, controlados e limitados, a fim de não piorar os problemas internos de gestão, bem como tornar o Estado mais eficiente e capaz de cumprir suas funções básicas.

Sendo assim, fez-se necessário o surgimento de legislações, como a Lei Federal Nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que visa a regulamentação e o controle das finanças públicas, com o intuito de retração de desequilíbrios financeiros no Estado, a partir da colocação de regras claras e precisas, que possam ser aplicadas a todos os gestores públicos, para assim garantir melhor distribuição e captação dos recursos públicos, bem como coibir a má utilização dos mesmos.

Independente do regime político adotado na sociedade, faz-se necessário o recolhimento de tributos que se transformam em receitas, para assim garantir e manter as atribuições do Estado. Nesse contexto, é importante que ocorra forte controle financeiro sobre esses recursos, uma vez que as funções de coletar os tributos e ordenar as despesas são centralizadas na mesma figura, o Estado. Assim, fica notória a fundamental importância da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), uma vez que a mesma irá atuar nas questões referentes as receitas, despesas e operações de crédito do Estado, seja no âmbito municipal, estadual, ou da União (MENINI, 2003).

Diante desse cenário, perante a análise dos demonstrativos contábeis e relatórios dos municípios de Lavras e São João Del Rei, de acordo com os municípios estudados, tem-se o seguinte questionamento: A Lei de Responsabilidade Fiscal foi desenvolvida para uma possível queda na arrecadação, protegendo os municípios de déficit fiscais?

O objetivo principal do presente estudo será analisar a proteção da Lei em um cenário desfavorável para as finanças públicas, por meio da análise das demonstrações contábeis e relatórios dos municípios de Lavras e São João Del Rei, entre os anos de 2012 a 2017.

Em um contexto de discussões a respeito de endividamento público presentes no Brasil, bem como debates sobre improbidade administrativa e ilegitimidade, torna-se fundamental um estudo a respeito da Lei de Responsabilidade Fiscal. Legislação essa que tem como objetivo promover maior controle sobre os recursos públicos, por meio de regras claras e precisas, que são aplicadas a todos os gestores de recursos públicos. Sendo assim torna-se essencial analisar a referida legislação no cenário atual brasileiro, onde é possível perceber queda na arrecadação dos municípios.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Nessa sessão será abordado os temas de administração pública; contabilidade pública; orçamento público; déficit orçamentário, dívida pública e o surgimento da LRF.

2.1 Administração Pública

Meirelles (2016) afirma que administração pública pode ser entendida como um conjunto de órgãos que tem como objetivo a realização das funções do Governo, sendo, portanto, um mecanismo necessário para o cumprimento, das mesmas, de forma que ocorra a realização dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos, visando benefícios para a coletividade. Ainda completa que: “A administração pública não pratica atos de governo;

prática, tão somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes. São os chamados atos administrativos”.

Assim pode-se dizer que a administração pública visa gerir os recursos públicos, de maneira que os seus resultados gerem a satisfação das necessidades coletivas.

2.2 Contabilidade Pública

Kohama (2008, p.25) diz que:

Entende-se, nos tempos atuais, a Contabilidade como uma técnica capaz de produzir, com oportunidade e fidedignidade, relatórios que sirvam à administração no processo de tomada de decisão e de controle de seus atos, demonstrando, por fim, os efeitos produzidos por esses atos de gestão no patrimônio da entidade. (KOHAMA, 2008, p.25)

Portanto, a Contabilidade, é responsável por apresentar, em tempo hábil e de forma condizente com a realidade, os reflexos trazidos pelos atos de uma administração, no patrimônio de uma organização.

O artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64, lei de finanças públicas, dispõe que no âmbito público: “A contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a elas pertencentes ou confiados”.

Dessa forma, pode-se apresentar a Contabilidade Pública como um ramo da contabilidade que visa captar, registrar, acumular, resumir e interpretar os fenômenos que afetam as situações orçamentárias, financeiras e patrimoniais das entidades de direito público. O artigo 85 ainda completa que:

Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitir o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros. (Brasil, 1964)

Portanto, temos a Contabilidade Pública como mecanismo de controle de todo o processo que envolva recursos financeiros públicos, desde sua fase inicial de orçamento, até sua conclusão e análise.

2.3 Receita e Despesa Pública

De acordo com o glossário presente no *site* do Senado Federal, entende-se como receita pública toda e qualquer entrada de recursos provenientes de arrecadações permitidas por leis, denominadas entradas ou ingressos. Kohama (2008, p.60) apresenta a definição de receita pública, como:

Todo e qualquer recolhimento feito aos cofres públicos, quer seja efetivado através de numerário ou outros bens representativos de valores - que o Governo tem o direito de arrecadar em virtude de leis, contratos ou quaisquer outros títulos de que derivam direitos a favor do Estado -, quer seja oriundo de alguma finalidade específica, cuja arrecadação lhe pertença ou caso figure como depositário dos valores que não lhe pertencerem. (KOHAMA, 2008, p.60)

Nesse sentido as receitas públicas são divididas basicamente em receitas correntes e de capital.

As receitas correntes podem ser definidas, de acordo com a Lei 4.320/64, art. 11 § 1º, como:

Receitas tributárias de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviço 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 despesa corrente. (BRASIL, 1964)

Portanto, as receitas correntes são aquelas arrecadadas que serão utilizadas para arcar com as despesas correntes.

Por outro lado, o art. 11 § 2º da Lei 4.320/64, apresenta as receitas de capital como:

As provenientes da realização de recursos financeiros oriundos da 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 as despesas classificáveis em despesas de capital e, ainda, o superávit do orçamento corrente. (BRASIL, 1964)

As receitas de capital podem ser entendidas, como receitas provenientes de operação de crédito (empréstimos), que são utilizadas para fazer frente as despesas de capital.

No que tange as despesas públicas, são os gastos fixados em leis específicas, como por exemplo, a lei orçamentária, destinados à execução dos serviços públicos, aumentos patrimoniais, cumprimento da dívida pública, ou ainda pagamentos realizados pela administração pública. (KOHAMA, 2008)

As despesas públicas também apresentam a divisão entre corrente e de capital. De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), as despesas correntes classificam-se como sendo aquelas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital, ou seja, são compreendidas pela despesa de custeio de toda a administração, bem como as transferências correntes. Já as despesas de capital, são aquelas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem que capital sendo, portanto, resultado de investimentos, inversões financeiras e transferência de capital, bem como amortização da dívida.

2.4 Orçamento Público

O Senado Federal define o orçamento público como:

Instrumento pelo qual o Governo estima as receitas e fixa as despesas para poder controlar as finanças públicas e executar as ações governamentais, ensejando o objetivo estatal do bem comum. No modelo brasileiro, compreende a elaboração e execução de três leis – o Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Orçamento Anual (LOA) – que, em conjunto, materializam o planejamento e a execução das políticas públicas federais. (BRASIL, 2018)

Assim o orçamento público é responsável pelo controle dos gastos públicos, através das estimativas das receitas e fixação das despesas, analisando o cenário atual e promovendo ações para alcançar o cenário pretendido, além de analisar as possíveis distorções existentes entre o orçado e o realizado.

2.4.1 Plano Plurianual

O Plano Plurianual (PPA) é realizado a cada 4 anos, tanto no âmbito da União, quanto dos Estados e Municípios.

O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), apresenta em seu *site* a definição do PPA como:

Um instrumento previsto no art. 165 da Constituição Federal destinado a organização e a viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da República. Por meio dele, é declarado o conjunto das políticas públicas do Governo

para um período de 4 anos e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas. (BRASIL, 2018)

Assim temos o PPA como um mecanismo obrigatório, que apresenta todos os projetos e ações que serão realizados nos 4 anos subsequentes a sua realização. No decorrer do mandato do governante só poderão ser realizadas políticas que são abrangidos pelo PPA.

2.4.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), segundo o § 2º do art. 165 da Constituição Federal:

Compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo 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).

Portanto, com o suporte do PPA, é elaborada a LDO, que auxiliará na elaboração da Lei Orçamentária Anual, visando sempre o cumprimento das ações do Governo de acordo com suas características de atuação. Assim temos a LDO, realizada anualmente, tendo como objetivo ser o elo entre o PPA e a LOA, extraído do macro (PPA), as ações que serão realizadas no ano seguinte. Integrará também a LDO o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais.

O Anexo de Metas Fiscais, segundo a Lei 101/2000, conterá as metas anuais em valores correntes e constantes, relativos a receita, despesa, resultado e montante de dívida pública, para o exercício que se referir e para os dois próximos. Contendo também uma avaliação do cumprimento das metas do ano anterior, demonstrativos referentes as metas atuais, com memória de cálculo para justificar seus valores, a evolução do patrimônio, bem como a análise da situação financeira e a estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas. O Manual de Demonstrativos Fiscais desenvolvido pelo Tesouro Nacional apresenta como um modelo de Anexo de Metas Fiscais um demonstrativo nos padrões da Tabela 1.

Tabela 1 – Modelo Anexo de Metas Fiscais Segundo o Tesouro Nacional

<ENTE DA FEDERAÇÃO> LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS ANEXO DE METAS FISCAIS METAS ANUAIS <ANO DE REFERÊNCIA>									
AMF - Demonstrativo 1 (LRF, art. 4º, § 1º)									
R\$ 1,00									
ESPECIFICAÇÃO	<Ano de Referência>			<Ano+1>			<Ano+2>		
	Valor Corr. (a)	Valor Const.	% PIB (a / PIB) x 100	Valor Corr. (b)	Valor Const.	% PIB (b / PIB) x 100	Valor Corr. (c)	Valor Const.	% PIB (c / PIB) x 100
Receita Total									
Receitas Primárias (I)									
Despesa Total									
Despesas Primárias (II)									
Resultado Primário (III) = (I – II)									
Resultado Nominal									
Dívida Pública Consolidada									
Dívida Consolidada Líquida									
Receitas Primárias advindas de PPP (IV)									
Despesas Primárias geradas por PPP (V)									
Impacto do saldo das PPP (VI) = (IV-V)									

FONTE: Sistema <Nome>, Unidade Responsável <Nome>, Data da emissão <dd/mmm/aaaa> e hora de emissão <hhh e mmm>

Fonte: Tesouro Nacional

O Anexo de Riscos Fiscais, também segundo a Lei 101/2000, conterà a avaliação dos passivos contingentes existentes e outros riscos capazes de afetar as contas pública, como a queda na arrecadação, por exemplo, e informará as medidas a serem tomadas caso esses eventos venham a ocorrer efetivamente. O Tesouro Nacional apresenta como modelo um Anexo de Riscos Fiscais conforme a Tabela 2.

Tabela 2 – Modelo de Anexo de Riscos Fiscais Segundo o Tesouro Nacional

<ENTE DA FEDERAÇÃO>			
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS			
ANEXO DE RISCOS FISCAIS			
DEMONSTRATIVO DE RISCOS FISCAIS E PROVIDÊNCIAS			
<ANO DE REFERÊNCIA>			
ARF (LRF, art 4º, § 3º)			R\$ 1,00
PASSIVOS CONTINGENTES		PROVIDÊNCIAS	
Descrição	Valor	Descrição	Valor
Demandas Judiciais			
Dívidas em Processo de Reconhecimento			
Avais e Garantias Concedidas			
Assunção de Passivos			
Assistências Diversas			
Outros Passivos Contingentes			
SUBTOTAL		SUBTOTAL	0,00
DEMAIS RISCOS FISCAIS PASSIVOS		PROVIDÊNCIAS	
Descrição	Valor	Descrição	Valor
Frustração de Arrecadação			
Restituição de Tributos a Maior			
Discrepância de Projeções:			
Outros Riscos Fiscais			
SUBTOTAL		SUBTOTAL	0,00
TOTAL		TOTAL	0,00

FONTE: Sistema <Nome>, Unidade Responsável <Nome>, Data da emissão <dd/mmm/aaaa> e hora de emissão <hhh e mmm>
Fonte: Tesouro Nacional

2.4.3 Lei de Orçamentos Anuais

A Lei de Orçamentos Anuais (LOA) tem como objetivo concretizar ações e projetos presentes no PPA, que foram anteriormente reduzidos a LDO. Com a LOA é elaborado o Orçamento Anual, onde serão programadas todas as atividades a serem executadas naquele ano, tendo em vista as receitas estimadas e as despesas fixadas.

O MPDG apresenta que é no projeto da LOA que o Governo define a parte do PPA que será realizada naquele ano, e que nenhuma despesa pública pode ser executada fora do orçamento, ou seja, que esteja fora da LOA.

2.5 Superávit e Déficit Primário

O resultado primário é encontrado a partir do confronto entre despesas e receitas, desconsiderando juros, correções e amortizações de empréstimos ou dívidas do passado. Após analisar tal resultado encontra-se o superávit, o equilíbrio ou o déficit primário.

O superávit e o déficit primário, apontam se as finanças públicas estão em conformidade com as arrecadações, podendo apontar se o governo está gastando de acordo com as suas receitas ou a mais do que arrecadando.

No caso do superávit primário o mesmo ocorre quando temos uma relação de receita a maior que despesa, então, temos que o governo arrecadou mais do que gastou. No que se refere ao equilíbrio temos quando a receita e despesa se igualam. Já o déficit primário ocorre quando temos uma despesa maior que as receitas, ou seja, foi gasto a mais do que o arrecadado.

2.6 Dívida Pública e Endividamento

De acordo com o site do MPDG:

Dívida Pública é a dívida contraída pelo Governo com entidades financeiras ou pessoas da sociedade para financiar parte de seus gastos que não são cobertos com a arrecadação de impostos ou alcançar alguns objetivos de gestão econômica, tais como controlar o nível de atividade, o crédito e o consumo ou, ainda, captar dólares no exterior. Os principais credores do setor público são, normalmente, bancos públicos e privados que operam no país, investidores privados, instituições financeiras internacionais e governos de outros países. (BRASIL, 2018)

Portanto, as dívidas públicas podem ser entendidas como empréstimos feitos pelo Governo, para financiar aquelas despesas que não são cobertas pelas receitas já arrecadadas.

Kohama (2008, p.145) completa que:

É um procedimento normal e comum, adotado por todas as administrações modernas, para fazer face às deficiências financeiras, decorrentes do excesso de despesa sobre a receita (déficit orçamentário), caso em que o Estado, geralmente, recorre à realização de crédito a curto prazo ou também da necessidade de realização de empreendimentos de vulto, caso em que se justifica a tomada de um empréstimo (operação de crédito) a longo prazo. (KOHAMA, 2008, P.145)

Nesse sentido a dívida pública pode ser dividida em fundada e flutuante. No que tange a dívida fundada, temos as dívidas de longo prazo, ou seja, aquelas que possuem um prazo de pagamento superior a doze meses. Já a dívida flutuante é aquela de curto prazo, onde temos um pagamento em até doze meses.

Harada (2002) apud Andrade (2012), afirma que o endividamento é o processo dinâmico para obter recursos financeiros creditícios, com o intuito de acrescentar verbas as receitas já recolhidas, para poder cumprir as atividades fins do Estado. Ainda completa que, “enquanto a dívida pública refere-se ao conjunto de obrigações financeiras decorrentes das operações de crédito, o endividamento refere-se ao processo de contrato dessas operações”.

Assim, pode-se perceber, que se torna preocupante, o aumento da dívida atrelado ao aumento do endividamento.

2.7 Dívida Pública Brasileira e Refinanciamentos

No Brasil já existiam regras para a regulamentação dos gastos públicos presentes na Constituição, porém tais normativos não foram impeditivos para que os Estados e Municípios endividassem em patamares cada vez maiores.

O crescimento da dívida deu-se principalmente pela forma como o Governo organizava suas finanças. Com a obtenção de empréstimos para realizar o desenvolvimento, e com crises externas que afetaram os países da América Latina, principalmente após a moratória mexicana, ficou insustentável fazer frente as suas obrigações devido ao aumento dos juros e a baixa do valor da moeda. No Brasil pode-se citar que em um curto espaço de tempo houve diferentes moedas e diferentes políticas de congelamento de preços, para conseguir estabilizar as finanças públicas e mostrando assim, a fragilidade da econômica brasileira no momento. (MENINE, 2003).

Diante do exposto, com o intuito de solucionar os problemas de endividamento presentes no Brasil, o Governo optou por realizar refinanciamentos, a fim de alcançar a estabilidade fiscal.

O primeiro refinanciamento ocorreu por meio da Lei 7.976 de 1989. Tal refinanciamento foi voltado para o cumprimento das dívidas externas de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Em seu primeiro artigo, a Lei nos apresenta que:

O Poder Executivo refinanciará, no prazo de 20 (vinte) anos, em prestações semestrais, as dívidas de entidades da Administração Direta e Indireta, estadual e municipal, derivadas de empréstimos que lhes tenham sido concedidos pela União, com a finalidade de honrar compromissos financeiros decorrentes de operações de crédito externo, garantidas pelo Tesouro Nacional. (BRASIL, 1989)

Entretanto, mesmo com o advento da lei, não foi possível promover o equilíbrio das contas, uma vez que a legislação não abrangia as dívidas dos Municípios e Estado com a União e suas entidades.

Assim em 1991 e 1993, ocorreu o segundo refinanciamento, por meio das Leis 8.388 e 8.727, respectivamente.

O segundo refinanciamento atuou junto as dívidas que os Municípios, Estado e Distrito Federal possuíam com a União. Os saldos devedores junto a órgãos da União, ou por ela controlados, direta ou indiretamente, foram renegociados, e poderiam, a critério dos devedores, incorporar saldos devedores junto a bancos comerciais estrangeiros. Entretanto, foram excluídas do refinanciamento algumas dívidas, como saldos referentes ao primeiro refinanciamento, bem como dívidas junto ao Fundo Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) relativas a contribuição compulsória; dívidas oriundas de repasses ou refinanciamentos efetuados ao setor privado, ou ao setor público se contratadas junto a instituições financeiras privadas; dívidas de crédito imobiliário, não destinadas a habitação popular; dívidas de financiamentos com o FGTS, exceto se o recurso tiver sido destinado para habitação popular e saneamento básico e desenvolvimento urbano; dívidas de capital de giro; de antecipação de receitas e dívidas já inscritas como ativas. (LEI 8.727/1993).

Como regra para o segundo refinanciamento os Municípios, Estados e Distrito Federal, tiveram que assumir as responsabilidades de dívidas de suas entidades controladas direta ou indiretamente, bem como deduzir do montante da dívida créditos que possuem junto com a União decorrente de operações contratadas até 30 de setembro de 1991. Com o advento do segundo refinanciamento, a fim de controlar mais o endividamento, surgiu a ideia de comprometimento da receita para amortização de dívidas. Além disso, a União poderia retirar dos Fundos de Participação dos mesmos, os valores referentes as prestações atrasadas por mais de 10 dias, acrescidos de valores legais e contratuais. (ANDRADE, 2012).

Porém mesmo com as referidas medidas não foi possível solucionar os problemas de endividamento. Assim em 1997 temos o terceiro refinanciamento, por meio da Lei 9.496.

O terceiro refinanciamento foi pautado em ajuste fiscal, venda de ativos estaduais e privatização/liquidação dos bancos estaduais. Para conseguir conter o crescimento elevado das dívidas, foram instituídas regras para os Estados e Distrito Federal. Os mesmos teriam que se comprometer em reduzir as dívidas, gastos com folha de pagamentos, aumentar superávit e privatizar empresas estaduais. Também por meio do terceiro refinanciamento a União foi autorizada a assumir algumas dívidas dos Estados e Distrito Federal, e compensar e refinar créditos. Não estavam contempladas as dívidas refinanciadas anteriormente, bem como as relacionadas à dívida externa. Os ajustes fiscais também se estenderam aos Municípios por meio da Medida Provisória 2.118-31, de 2001. Onde são tomadas as mesmas medidas, que outrora englobaram os Estados e Distrito Federal, para os Municípios. (ANDRADE, 2012).

Diante desse cenário, percebe-se, que a União passou a assumir dívidas excessivas, e medidas mais rígidas começam a ser adotadas com o intuito de controlar as finanças públicas.

2.8 Lei de Responsabilidade Fiscal

Diante dos fatos anteriormente expostos, em 2000, temos o advento da Lei 101, LRF, onde a mesma “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”, apresentando como objetivo regulamentar as finanças públicas por meio de regras claras e precisas, para assim promover o equilíbrio dos gastos públicos.

De acordo com a referida Lei:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente, em que previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (BRASIL, 200)

Segundo o Guia da Lei de Responsabilidade Fiscal, desenvolvido pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC):

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. É um código de conduta para os administradores públicos que passarão a obedecer normas e limites para administrar as finanças, prestando contas de quanto e como gastam os recursos da sociedade. (TCE/SC, 2002)

Nesse sentido, o TCE/SC ainda completa que:

Para alcançar este objetivo a Lei dispõe de meios, dentre os quais destaca-se a ação planejada e transparente na busca do equilíbrio das contas públicas, cujas metas de resultado entre receitas e despesas devem ser cumpridas, assim como os limites e condições para a renúncia de receita, despesas com pessoal, seguridade social, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição de restos a pagar. (TCE/SC, 2002)

Assim, entram em vigor regras e limites precisos que devem ser cumpridos por todos os administradores públicos, e o seus descumprimentos, geram penalidades. Tais medidas foram tomadas com o objetivo de promover o equilíbrio das contas públicas, bem como trazer maior transparência para os gastos públicos em todas as esferas de poder.

No que diz respeito as regras impostas pela LRF, pode-se citar como a mais expressiva a que se refere ao gasto total com despesa com pessoal. De acordo com a lei, no que tange a referida despesa, temos que em cada período de apuração a mesma não poderá exceder o percentual de 60% da receita corrente líquida, sendo que 6% desse valor seria para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas, quando houver, e 54% para o Executivo. Tais dados são de obrigatoria divulgação pelos Municípios, Estados e União no Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

Se o limite estipulado para despesa com pessoal for ultrapassado, o excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, tal redução poderá ocorrer tanto pela extinção de cargos e funções como pela redução de valores, bem como redução temporária da jornada de trabalho. Ao não alcançar a redução no prazo determinado e enquanto o excesso existir, o ente não poderá receber transferências voluntárias, obter garantia direta ou indireta e nem contratar operações de crédito (LEI COMPLEMENTAR 101/2000).

3 METODOLOGIA

Segundo Gil (2008), o presente estudo classifica-se como uma pesquisa exploratória uma vez que apresenta informações sobre o surgimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como apresentação de conceitos que facilitam o entendimento do assunto. No que tange aos procedimentos técnicos, classifica-se como documental, visto que se utilizou de documentos referentes a contabilidade dos municípios para desenvolver todo o estudo de caso.

Com o intuito de analisar se a LRF é capaz de proteger os municípios de déficits fiscais em um cenário de queda na arrecadação, foram selecionados de maneira aleatória e não probabilística dois municípios, Lavras e São João Del Rei, situados em Minas Gerais e foram analisados os dados dos anos de 2013 a 2017.

Para desenvolver o estudo de caso sobre a LRF, tendo como unidade estudada os dois municípios, teve-se basicamente 4 passos, trazer para mesma base os valores das receitas arrecadadas pelos municípios a fim de identificar os períodos de queda na arrecadação; buscar dados referentes a despesa total com pessoal; levantamento de dados a respeito de receita total arrecadada e despesa total empenhada; e buscar os Anexos de Riscos dos municípios.

4 LEVANTAMENTO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Para a realização da análise acerca da LRF em um cenário de queda na arrecadação dos municípios, foram selecionados de maneira aleatória e não probabilística os municípios de Lavras e São João Del Rei, situados na região do Campos das Vertentes em Minas Gerais.

Em uma primeira fase buscou-se encontrar o momento em que era possível perceber uma tendência de queda na arrecadação dos municípios. Para isso foi realizada uma atualização monetária das receitas correntes arrecadas nos anos de 2012 a 2017, a fim de trazer todos os valores para uma mesma referência. Para tal processo foi utilizado como medida o Índice de Preços ao Consumidor (IPC), sendo utilizado o IPCA acumulado do ano da arrecadação e o IPCA de julho de 2018. Como nos mostra a Tabela 3.

Tabela 3 - Atualização Monetária

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Lavras						
Receita Corrente Arrecadada	185.148,45	190.990,19	204.904,15	209.371,50	240.975,00	245.249,54
Valor Atualizado	260.117,21	253.349,31	255.438,70	235.835,88	255.375,87	252.464,83
São João Del Rei						
Receita Corrente Arrecadada	137.035,36	144.254,43	161.361,52	182.090,38	201.247,25	201.379,74
Valor Atualizado	192.522,57	191.354,13	201.157,35	205.106,46	213.273,96	207.304,38

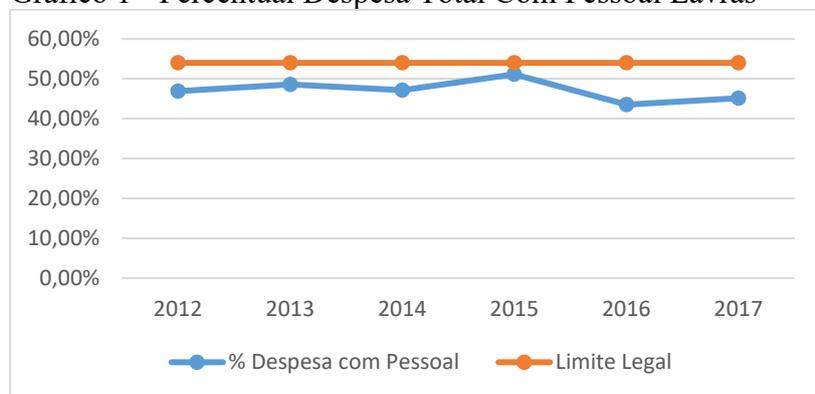
Fonte: Dados de Pesquisa

Assim ao analisar os dados levantados na Tabela 3 foi possível perceber que no município de Lavras nos anos de 2013, 2015 e 2017 ocorreram quedas nos valores arrecadados. Já no município de São João Del Rei, pode-se perceber que o município sofreu também quedas nos anos de 2013 e 2017.

Após a comprovação da variação da receita corrente arrecadada nos municípios pesquisados, passou-se a analisa-los sobre alguns aspectos referentes a LRF. Assim buscou-se dados referentes ao percentual gasto com despesa total com pessoal, relação receita arrecadada e despesa empenhada, bem como a utilização do Anexo de Riscos Fiscais como mecanismo de apoio a tomada de decisão frente as quedas apresentadas nas arrecadações.

No que diz respeito ao percentual gasto com despesa total com pessoal, como já exposto anteriormente, seu limite de gasto corresponde a 60% da receita corrente arrecadada, sendo de 54% para o Executivo, e os dados devem ser apresentados no RGF. De acordo com os dados encontrados no portal de transparência do município de Lavras, tem-se o Gráfico 1.

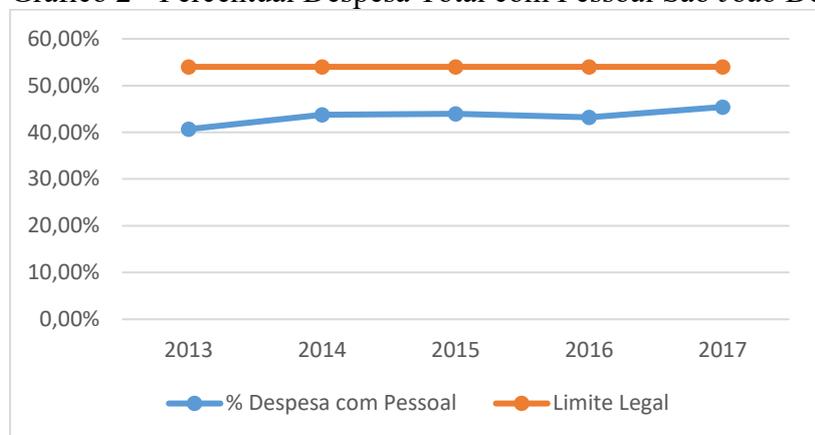
Gráfico 1 - Percentual Despesa Total Com Pessoal Lavras



Fonte: Dados de pesquisa.

Nota-se que no período analisado, de acordo com o Gráfico 1, o município não ultrapassou o limite estipulado pela lei, ficando o mais perto do limite, 51,13%, no ano de 2015, ano esse que também ocorreu uma das quedas na arrecadação do mesmo conforme exposto na Tabela 1. Já ao analisarmos os dados do município de São João Del Rei, foi encontrado em seu portal da transparência os RGF apenas dos anos de 2013 a 2017, o que deu origem ao Gráfico 2.

Gráfico 2 - Percentual Despesa Total com Pessoal São João Del Rei



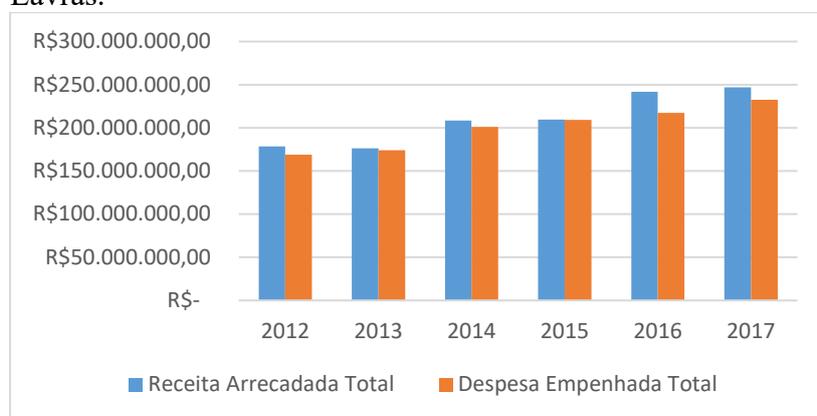
Fonte: Dado de pesquisa.

Analisando os dados encontrados para o município de São João Del Rei, Gráfico 2, nota-se que o mesmo também conseguiu ficar dentro do limite em todo o período analisado, não chegando tão próximo do limite como o município de Lavras, tendo seu máximo em 45,42%.

No que tange a relação receita total arrecadada e despesa total empenhada, os dados foram coletados pelo portal de transparência dos municípios, através do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e do Balanço Orçamentário, ao fazermos essa análise teremos a vulnerabilidade do município de apresentar um déficit fiscal.

Foram levantados os dados do município de Lavra, no período de 2012 a 2017, e chegou-se ao resultado apresentado pelo Gráfico 3.

Gráfico 3 - Comparação Receita Total Arrecadada e Despesa Total Empenhada Município de Lavras.

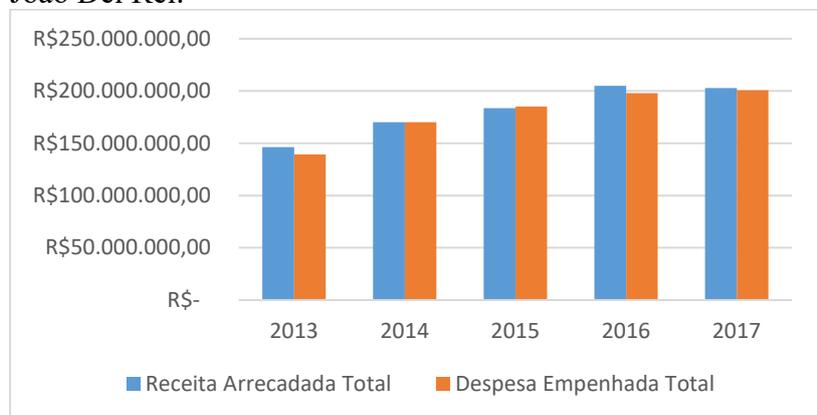


Fonte: Dados de pesquisa.

Foi possível perceber, de acordo com o Gráfico 3, que no decorrer do período apresentado ocorreram pontos, no município de Lavras, em que as colunas de receita e despesa estiveram muito próximas, quase acarretando um déficit, mesmo que no período o município tenha atendido os limites de despesa total com pessoal como visto no Gráfico 1.

Já ao levantar os dados do município de São João Del Rei, foram encontrados dados apenas do período de 2013 a 2017, chegando assim ao Gráfico 4.

Gráfico 4 - Comparação Receita Total Arrecadada e Despesa Total Empenhada Município de São João Del Rei.



Fonte: Dados de pesquisa.

Por meio da análise dos dados levantados do município de São João Del Rei, de acordo com o Gráfico 4, pode-se notar que durante o período analisado o município esteve em déficit no ano de 2015, em equilíbrio no ano de 2014, e próximo de atingir déficits nos demais anos, mesmo apresentando o cumprimento do limite com despesa total com pessoal em todos os anos.

Foi analisado também o Anexo de Riscos Fiscais dos municípios nos períodos analisados. Como mencionado no decorrer da revisão bibliográfica, tal anexo seria responsável por apresentar as medidas a serem tomadas caso ocorresse uma queda na arrecadação que pudesse afetar o equilíbrio das contas.

Entretanto ao analisar a LDO dos anos de 2012 a 2017 do município de Lavras foi possível perceber que o Anexo de Riscos Fiscais apresentado não apresentava medidas efetivas para serem tomadas caso ocorressem situações que afetasse o equilíbrio, apenas informava o montante que seria aberto como crédito adicional com recursos da reserva de contingência. Para ilustrar tais anexos optou-se por adicionar ao presente estudo apenas o anexo do ano de maior queda na arrecadação do município, visto que os demais anos seguem o mesmo padrão, alterando apenas os valores, chegando assim a Tabela 4.

Tabela 4 – Anexo de Riscos Fiscais Prefeitura Municipal de Lavras 2015

Riscos		Providências	
Descrição	Valor	Descrição	Valor
<p>AÇÕES JUDICIAIS EM ANDAMENTO NAS QUAIS HAJA PROBABILIDADE DE QUE O GANHO DE CAUSA VENHA A SER DE OUTRA PARTE</p>	150.000,00	<p>ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL COM RECURSOS DA RESERVA DE CONTINGÊNCIA</p>	150.000,00
<p>DÍVIDAS AINDA NÃO ASSUMIDAS FORMALMENTE QUE APRESENTAM PROBABILIDADE DE SEREM INCORPORADAS AO PASSIVO</p>	50.000,00	<p>ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL COM RECURSOS DA RESERVA DE CONTINGÊNCIA</p>	50.000,00
SUBTOTAL	200.000,00	SUBTOTAL	200.000,00
Riscos		Providências	
Descrição	Valor	Descrição	Valor
<p>MONTANTE DE REDUÇÃO DE ARRECADAÇÃO COM PROBABILIDADE DE VIR A OCORRER NO EXERCÍCIO CORRENTE DEVIDO CENÁRIOS MACROECONÔMICOS DESFAVORÁVEIS</p>	2.000.000,00	<p>ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL A PARTIR DE ANULAÇÃO DE DESPESAS ORDINÁRIAS</p>	2.000.000,00
<p>MONTANTE DE DEVOLUÇÃO DE TRIBUTOS PAGOS A MAIOR QUE APRESENTAM POSSIBILIDADE DE OCORRER NO EXERCÍCIO CORRENTE</p>	250.000,00	<p>ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL A PARTIR DE ANULAÇÃO DE DESPESAS ORDINÁRIAS</p>	250.000,00
SUBTOTAL	2.250.000,00	SUBTOTAL	2.250.000,00

Fonte: LDO Lavras

No que diz respeito a LDO do município de São João Del Rei nos anos de 2013 a 2017, foi encontrado apenas o Anexo de Riscos do ano de 2017, ao analisar a LDO dos demais anos, disponível no *site* do município, não se encontrou informações a respeito dos riscos, apenas das metas, chegando então a Tabela 5.

Tabela 5 – Anexo de Riscos Fiscais Prefeitura Municipal de São João Del Rei 2017

RISCOS FISCAIS		PROVIDÊNCIAS	
DESCRIÇÃO	VALOR	DESCRIÇÃO	VALOR
PRECATÓRIOS	1.700.000,00	ANULAÇÃO DE DOTAÇÃO E RESERVA DE CONTINGÊNCIA	1.700.000,00
SONEGAÇÃO	1.300.000,00	CONTEÇÃO DE DESPESA ATRAVÉS DOS EMPENHOS	1.300.000,00
CALAMIDADES	1.000.000,00	ANULAÇÃO DE DOTAÇÃO	1.000.000,00
TOTAL	4.000.000,00	TOTAL	4.000.000,00

Fonte: LDO São João Del Rei

Analisando a Tabela 5, percebe-se que o município de São João Del Rei também apresentou seu Anexo de Riscos de forma genérica, não especificando as mediadas a serem tomadas. Cabe ressaltar que o anexo encontrado se refere ao ano em que o município obteve a maior redução na receita arrecadada entre o período analisado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A LRF surgiu em um contexto de maior necessidade de controlar os gastos públicos com o intuito de manter o equilíbrio das contas. Seu principal objetivo é estabelecer normas voltadas para a responsabilidade dos governantes, bem como impor regras que deveriam ser cumpridas por todos os gestores. Assim este presente trabalho teve como objetivo analisar a LRF em um cenário de crise e se a mesma seria capaz de proteger os municípios dos déficits fiscais, por meio de uma análise dos municípios de Lavras e São João Del Rei.

Diante desse fato, foi possível perceber que mesmo com as quedas na arrecadação do município de Lavras, o mesmo permaneceu dentro do limite estipulado pela legislação no que se refere ao percentual com despesa total com pessoal. Entretanto pode-se notar que mesmo cumprindo o limite, o município ficou muito próximo de atingi-lo, sendo o seu máximo encontrado de 51,13%, algo que é preocupante, visto que a extrapolação de 54% acarreta penalidades para o município, como por exemplo, ter que demitir profissionais que muitas vezes podem ser fundamentais para a manutenção do aparato municipal. Já no que diz respeito ao município de São João Del Rei, o percentual gasto com despesa total com pessoal, encontrou-se distante do limite estipulado pela lei em todo o período analisado, ficando com uma média de 43,40%.

Prosseguindo com a análise pode-se perceber que mesmo cumprindo os limites estipulados pela LRF quando é realizada uma análise entre a relação receita total arrecada e

despesa total empenhada pode-se perceber que em diversos momentos o município de Lavras esteve por uma fração de operar em um déficit, e já o município de São João Del Rei mesmo apresentando percentual com despesa total com pessoal menores que o limite e que o município de Lavras, operou com déficit no ano de 2015, em equilíbrio em 2014 e muito próximo do déficit nos demais anos.

Com isso é notório que mesmo cumprindo os limites determinados um município não está completamente protegido de um déficit fiscal. Nos casos estudados, o município de Lavras ficou o mais próximo de atingir um déficit no ano em que obteve uma das quedas na sua arrecadação, 2015, e no mesmo ano cumpriu o limite. Já o município de São João Del Rei operou em déficit no ano de 2015, mesmo cumprindo os limites determinados e não apresentando queda na arrecadação nesse referido ano.

Em um último ponto notou-se que no que se refere ao Anexo de Riscos, que seria um fundamental mecanismo de auxílio para a gestão em casos de não ocorrência de padrões esperados, o mesmo mostrou-se inutilizável, visto que é elaborado apenas por obrigatoriedade não cumprindo seu principal objetivo, uma vez que as medidas a serem tomadas são apresentadas genericamente pelo mesmo nos dois municípios analisados. Cabe também ressaltar que no caso do município de São João Del Rei não foi possível encontrar o referido anexo de todos os anos analisados.

Perante esse fato, pode-se perceber que de acordo com a análise dos dados dos municípios de Lavras e São João Del Rei a LRF não funciona como um mecanismo de proteção para a gestão dos municípios em um cenário de queda na arrecadação, e até em um cenário de aumento na arrecadação, uma vez que mesmo estando dentro dos limites estipulados pela mesma, o risco a déficits e desequilíbrios nas contas públicas continuam existindo.

Enfim, o presente trabalho não teve como objetivo abranger todos os pontos referentes a LRF, e sugere-se para novas pesquisas analisar outros Municípios, Estados e até mesmo a União, a fim de identificar se o padrão encontrado é válido para os demais casos.

REFERÊNCIAS

ANDRADE. Cesar Augusto Sejas de. **O Controle do Endividamento Público e a Autonomia dos Entes da Federação**. 2012. (Dissertação de Mestrado), Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 10 jun. 2018.

BRASIL. Lavras. **Portal do Cidadão**. Disponível em: <<http://187.60.128.132:8082/portalcidadao/>> Acesso em: 06 ago. 2018.

BRASIL. Lei Nº 4.320, De 17 de Março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro Para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/14320.htm> Acesso em: 10 jun. 2018.

BRASIL. Lei 7.976, De 27 de Dezembro de 1989. **Dispõe sobre o refinanciamento pela União da dívida externa de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**,

inclusive suas entidades da Administração Indireta, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7976.htm> Acesso em 12 jun. 2018.

BRASIL. Lei 8.727, De 5 de Novembro de 1993. **Estabelece diretrizes para a consolidação e o reescalonamento, pela União, de dívidas internas das administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/18727.htm> Acesso em 14 jun. 2018.

BRASIL. Lei Complementar Nº 101, De 4 de Maio de 200. **Estabelece Normas de Finanças Públicas Voltadas Para a Responsabilidade na Gestão Fiscal e Dá Outras Providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm> Acesso em: 10 mai. 2018.

BRASIL. Portal. **Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo.** Disponível em: <<http://www.portalbrasil.net/ipca.htm>> Acesso em: 15 nov. 2018.

BRASIL. São João Del Rei. **Portal da Transparência.** Disponível em: <<http://saojoaodelrei.mg.gov.br/pagina/3507/Portal%20da%20Transpar%C3%Aancia%20%20Contas%20P%C3%ABlicas>> Acesso em: 06 ago. 2018.

BRASIL. Secretária do Tesouro Nacional. **Manual de Demonstrativos Fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios.** / Ministério da Fazenda, Secretária do Tesouro Nacional. 7ª ed. Brasília: Secretária do Tesouro Nacional, Subsecretária de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2016.

FEDERAL. Governo. **Portal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.** Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/>> Acesso em 10 jun. 2018.

FEDERAL. Senado. **Glossário.** Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario>> Acesso em 10 jun. 2018.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** / Antônio Carlos Gil. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

KOHAMA. Heilio. **Contabilidade Pública: Teoria e Prática.** / Heilio Kohama. 10.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MACHADO. Marcelo de Freitas. **A Introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal no Contexto da Reforma do Estado: Uma Análise dos Resultados dos Governos Estaduais.** Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2004. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/87268/210278.pdf;jsessionid=39C5C121B21C2792B0A7EC7319F89F5D?sequence=1>>. Acesso em: 12 mai.2018

MEIRELLES. Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** / Hely Lopes Meirelles, José Emanuel Burle Filho. – 42. Ed. / atual. Até Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. – São Paulo: Malheiros, 2016.

MENINI, Edmo Alves. **A Lei de Responsabilidade Fiscal: uma retrospectiva no Estado de São Paulo**. São Paulo: EAESP/FGV, 2003. 199 p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV. Área de Concentração: Finanças Públicas).

NACIONAL, Tesouro. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/563508/MCASP+7%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+Vers%C3%A3o+Republica%C3%A7%C3%A3o+2017+06+02.pdf/3f79f96f-113e-40cf-bbf3-541b033b92f6>> Acesso em: 15 nov. 2018.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. **Guia: Lei de Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar nº 101/2000**. - 2. ed. rev. e ampl. Florianópolis:// Tribunal de Contas, 2002.