

EVOLUÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA ANÁLISE NOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO SUL DO BRASIL

Ana Maria Heinrichs Maciel

Graduanda em Administração - Universidade Federal de Santa Maria - UFSM

Lisiane de Miguel

Graduanda em Administração - Universidade Federal de Santa Maria - UFSM

Alexsander Beló

Graduando em Administração - Universidade Federal de Santa Maria - UFSM

Nelson Guilherme Machado Pinto

Professor Adjunto na Universidade Federal de Santa Maria - UFSM

Resumo

No Brasil, e especificamente na Região Sul, discute-se como encontrar alternativas para conseguir adequar os gastos aquilo que de fato foi planejado. Neste contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) vem a contribuir para um maior controle e responsabilidade dos gastos públicos. Desta forma, o objetivo deste estudo é fazer uma análise dos municípios dos três estados da Região Sul do Brasil quanto a sua evolução em relação a LRF e as receitas e despesas no período compreendido entre 2011 e 2018. O método de pesquisa utilizado para elaboração do artigo é de natureza descritiva, com objetivo de descrever o evento a partir da implantação, e a relação existente entre as variáveis, onde a coleta de dados ocorreu por meio de análise documental. A forma de abordagem da pesquisa caracteriza-se como quantitativa. Conclui-se que no decorrer do tempo analisado, houve grande evolução dos municípios com a intenção de adequarem-se as imposições da lei, no entanto, existem muitos casos isolados e recorrentes, observando ainda a dificuldade dos pequenos municípios em manter o fechamento de cada exercício e manter o equilíbrio nas contas públicas. Assim, de forma ampla, os municípios catarinenses demonstraram que possuem grandes recorrências e dificuldades no fechamento dos exercícios devido as grandes despesas, e também quanto aos limites com gastos de pessoal, que junto com os municípios paranaenses representam a elevado número descumprimento do limite. Desta forma, o estado gaúcho apresentou os melhores índices do estudo, considerando a situação dos municípios, bem como uma análise temporal evolutiva.

Palavras-Chave: Lei de Responsabilidade Fiscal; Finanças Públicas; Prestação de Contas.

1 INTRODUÇÃO

A problematização da desordem dos gastos das contas públicas e o descontrole entre receitas e despesas nos municípios, estados e União são questões que estão com debate em foco constante. No Brasil, e especificamente na Região Sul, discute-se como encontrar alternativas para conseguir adequar os gastos aquilo que de fato foi planejado. Neste contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada como lei complementar no ano 2000, vem a contribuir para um maior controle e responsabilidade dos gastos públicos.

A implantação da lei, obrigatória a todos os níveis governamentais da gestão pública, vem regulamentar todo o processo e objetiva diminuir as deficiências existentes. No entanto, avaliar estas alterações é um processo complexo, uma vez que ainda ocorrem muitas deficiências na sua dinâmica, mesmo com a implantação de sistemas que venham a auxiliar na transparência das informações.

O papel de gestão dos recursos é responsabilidade das três esferas governamentais (federal, estadual e municipal), ao qual, desempenham um papel importante para sociedade. Para Degenhart, Vogt e Zonatto (2016), o papel do governo é fundamental, pois é a partir de uma adequada gestão e aplicação dos recursos públicos que é possível criar condições positivas de externalidades que venham a beneficiar a população.

Desta forma, o objetivo deste estudo será de analisar como os 1191 municípios da Região Sul do Brasil evoluíram em relação a Lei de Responsabilidade Fiscal, em relação às receitas e despesas, no período compreendido entre 2011 e 2018. Ao abranger no estudo, inclusive municípios com menor número populacional, e com menor PIB, será possível ter uma visão mais ampla e que represente de forma fidedigna a realidade da Região Sul, uma vez que a maioria dos estudos é restrito aos municípios mais populosos ou apenas a caracterizar as contas dos estados como um todo. Além disso, é válido destacar que a escolha do período decorre do início da publicação obrigatória dos dados, por força de lei a partir de 2011, e pelo ano de 2018 ser o ano mais recente com divulgação completa das informações.

A relevância da pesquisa caracteriza-se por não existir até o momento estudos comparativos direcionados aos municípios da Região Sul considerando a eficiência e eficácia da LRF e suas potencialidades. A partir do estudo gestores da administração pública poderão utilizá-lo como referência para ajustes no planejamento das organizações e auxiliar no processo decisório.

A fim de consolidar a pesquisa, o estudo está segmentado em cinco seções. Após a introdução, segue o referencial teórico. Em seguida, encontra-se o método, dando ênfase para os procedimentos adotados para a concretização da pesquisa. A quarta seção aborda as discussões dos resultados e, por último, as considerações finais destacando as principais limitações dessa pesquisa e sugestões para trabalhos futuros.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS MUNICÍPIOS

A complexidade do termo administração pública refere-se ao fato de diversidade de sentidos da expressão, devido ao campo pelo qual se desenvolve e as atividades administrativas. Assim, de forma ampla, pode-se definir como o conjunto de serviços e

entidades destinados a realização das atividades administrativas, tendo como propósito a gestão dos bens e interesses públicos, os quais, as decisões devem ser baseadas nos preceitos da moral, objetivando o bem comum e envolvem os três níveis de governo (PEREIRA, 2018a).

A partir da reforma da constituição no ano de 1988, os municípios e estados passaram a ter um aumento significativo na participação da arrecadação das receitas proveniente de tributos recebidos pela união através dos Fundos de Participação dos Estados (FPE), e dos Fundos de Participação dos Municípios (ARAÚJO; SANTO FILHO; GOMES, 2015). De acordo com os autores estes fundos são destinados à transferência de recursos financeiros originários da União para os estados e municípios, e a partir da Constituição Federal (CF) de 1988 os municípios brasileiros passaram a ter maior participação nos tributos da União, e assim com a descentralização passaram a ter também maior autonomia.

A responsabilidade pela gestão ética dos recursos repassados para a administração pública é dos agentes públicos de cada nível governamental. De acordo com § 1º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, a denominação agente público, é dada para quem exerce mandato, cargo, emprego, função ou vínculo, mesmo que temporário, nos órgãos ou qualquer outra entidade da administração pública direta, indireta ou ainda em fundações (ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO, 2018).

No que se refere aos meios para manter o controle dos recursos e o planejamento das atividades, a administração pública utiliza o instrumento que recebe o nome de Orçamento Público. A partir dos recursos disponíveis, são estabelecidas as prioridades de atendimento às demandas da sociedade, e a execução de qualquer despesa deve estar prevista e fundamentada no orçamento, ao passo que o papel do gestor público vai além do planejamento, requerendo também o controle (BACKES; MATSUBARA, 2017).

No atual sistema financeiro constitucional o planejamento orçamentário de prazo médio é realizado através do Plano Plurianual (PPA), com validade para períodos de quatro anos, e caracteriza-se por ser um processo contínuo. No primeiro ano de gestão o governante terá de executar o último ano de planejamento que foi planejado pelo PPA do governo anterior, o que evita que ocorram interrupções na execução do orçamento. Outra característica importante é o fato de permitir a união entre os recursos financeiros e as metas fiscais, feitos detalhadamente no plano geral e organizados e coordenados setorialmente (LOGACHIN, 2016).

Por meio do Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) torna-se possível a definição das metas propostas para serem atingidas no ano, definindo todas as ações. Somente serão executadas aquelas despesas previstas no orçamento, e as ações dos governos estaduais deverão ser registradas nas leis orçamentárias dos estados, bem como os municípios devem proceder de igual maneira, neste caso na lei orçamentária municipal (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2015).

A ligação entre o PPA e a Lei Orçamentária Anual (LOA) ocorre por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), cuja finalidade é “de estabelecer diretrizes e metas para o próximo orçamento, de acordo com o que disponha previamente o PPA” (LOGACHIN, 2016, P. 56). Desta forma, a LDO realiza o processo de operacionalização entre o plano e o orçamento. Conforme estabelecido na Constituição Federal, o poder executivo, por meio de leis, é quem estabelece o PPA, as Leis de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Ainda, de acordo com o processo de hierarquia da administração pública, o chefe do poder executivo, após elaboração conjunta com o órgão central de organização e preparação

do orçamento é quem encaminha a proposta orçamentária, para posteriormente os demais órgãos desempenharem as funções específicas.

A importância das autoridades governamentais está relacionada com a responsabilidade do estado, sendo o ponto inicial para que a sociedade e a economia possam ter desempenho produtivo, gerando resultados através da produção e distribuição de bens e serviços públicos fundamentais para o desenvolvimento da sociedade. Portanto, é papel do estado possibilitar através da melhor utilização dos recursos os melhores elementos de desenvolvimento (BERRONES, 2018).

Assim, por meio da atividade administrativa de execução da lei de orçamento, a administração pública constitui seu objetivo, que de forma ampla é realizar as ações necessárias para a satisfação das necessidades coletivas. Mais especificamente, esse objetivo refere-se às primordialidades previstas nas leis orçamentárias (LOGACHIN, 2016).

2.2 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Os primeiros passos para a implantação de normas para regulamentação dos gastos no orçamento público decorreram da Constituição Federal de 1988, devido ao total caos financeiro em que se encontrava a administração pública naquele momento. No ano 2000, foi aprovada a lei complementar 101/2000 pelo então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual estabelece as normas para as finanças públicas e a responsabilidade na gestão fiscal, além de outras providências (BRASIL, 2000).

Como forma de regular as finanças públicas, esta, foi a lei que teve maior impacto na gestão dos recursos públicos, especialmente dos municípios, que passaram a buscar alternativas para adequarem-se às imposições regulatórias e ajustar sua gestão para as novas exigências (ARAÚJO; SANTO FILHO; GOMES, 2015). Reforçando esta exposição, Teixeira Filho (2018), afirma que através da implantação da LRF os governantes passaram a ter um controle mais rígido em relação às metas fiscais e foram obrigados a desenvolver suas ações de forma a não arruinar as finanças governamentais.

Em uma análise realizada por Ribeiro (2015), juntamente com o Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA), avaliou-se o comportamento fiscal a nível estadual posteriormente a implantação da LRF, ao qual se evidenciou que na fase de transição da disciplina fiscal ocorreram os efeitos mais significativos. Posteriormente à adequação e as mudanças nas variáveis fiscais, demonstrou-se maior equilíbrio dos estados, que passaram a ter uma adaptação às imposições e restrições da lei. Desta forma, passaram a propor metas possíveis de serem alcançadas, eliminando elevado esforço fiscal para seu cumprimento.

Segundo Backes e Matsubara (2017), a Receita Corrente Líquida (RCL), é a base de cálculo para os limites estabelecido na LRF. Assim, a RCL dá-se através do “somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes”, apurando-se através da soma dos itens mencionados e as “receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades” (BACKES; MATSUBARA, 2017, p. 95).

Com a implantação da LRF, houve maior autonomia para gestão pública financeira, que de forma independentemente das proposições do orçamento deve exercer o contingenciamento de gastos em casos que a arrecadação não comportar a execução daquelas metas que foram previstas. O contingenciamento de gastos está previsto nos critérios

estabelecidos pela LDO, e ainda os não contingenciáveis “ocorre que, mesmo nesse caso que vem a apontar um caráter autorizador do orçamento, não se tem uma permissão geral para não gastar. O que ali se prevê é uma condição específica para a diminuição no ritmo do gasto” (LOCHAGIN, 2016, p.53).

Em caso de descumprimento da lei, podem ocasionar-se sanções institucionais, como por exemplo, a retenção de parcelas das receitas federais repassadas pela união e ainda, o impedimento de contratação de empréstimos e convênios com o Governo Federal. Além disso, o agente público fica passível a penalidades como cassação de mandato, impossibilidade de exercer função pública, multa e detenção pelo período entre seis meses até quatro anos, ambas as penalidades previstas no código penal (BACKES; MATSUBARA, 2017).

Em relação à discussão sobre corrupção, Berrones (2018) destaca que o uso inadequado e imoral dos recursos públicos sem dúvida prejudica o prestígio de um governo representativo e responsável, e a partir do momento em que se evidenciam possibilidades de evitar as regras escritas formam-se redes de que tem como objetivo contrapor-se à moralidade e a ética. Assim, o autor salienta que através da responsabilização pelos atos é possível evitar que a corrupção se dissemine, evidenciando que não há impunidade nem irresponsabilidade pública.

Para França (2016), a partir da aprovação da Lei n. 12.846, de 10 de agosto de 2013, também conhecida como Lei Anticorrupção, evidenciou-se um combate às ações que vêm a agredir a máquina pública. Esta lei, segundo França, responsabiliza objetivamente, de forma civil e administrativa, qualquer pessoa jurídica que venha a praticar qualquer ato lesivo à administração pública. Anterior a Lei Anticorrupção, já havia a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92), que de forma semelhante busca responsabilizar, neste caso, agentes públicos por enriquecimento ilícito, referente ao período em que exercer alguma função, cargo, emprego na administração pública direta, indireta ou ainda de fundações (BRASIL, 1992).

Entre as vedações previstas na LRF, consta a proibição do aumento de despesas com pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo poder ou órgão. Outro item vedado é a antecipação de receita no último ano de mandato, válida para todas as esferas da governança pública (cf. art. 38, inciso IV, alínea “b”, da Lei Complementar nº 101, de 2000), e ainda, contrair obrigações de despesas que não possam ser sucedidas totalmente dentro dos dois quadrimestres do seu mandato, ou que gere parcelas a serem pagas no exercício seguinte não havendo disponibilidade de caixa para quitação (ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO, 2018).

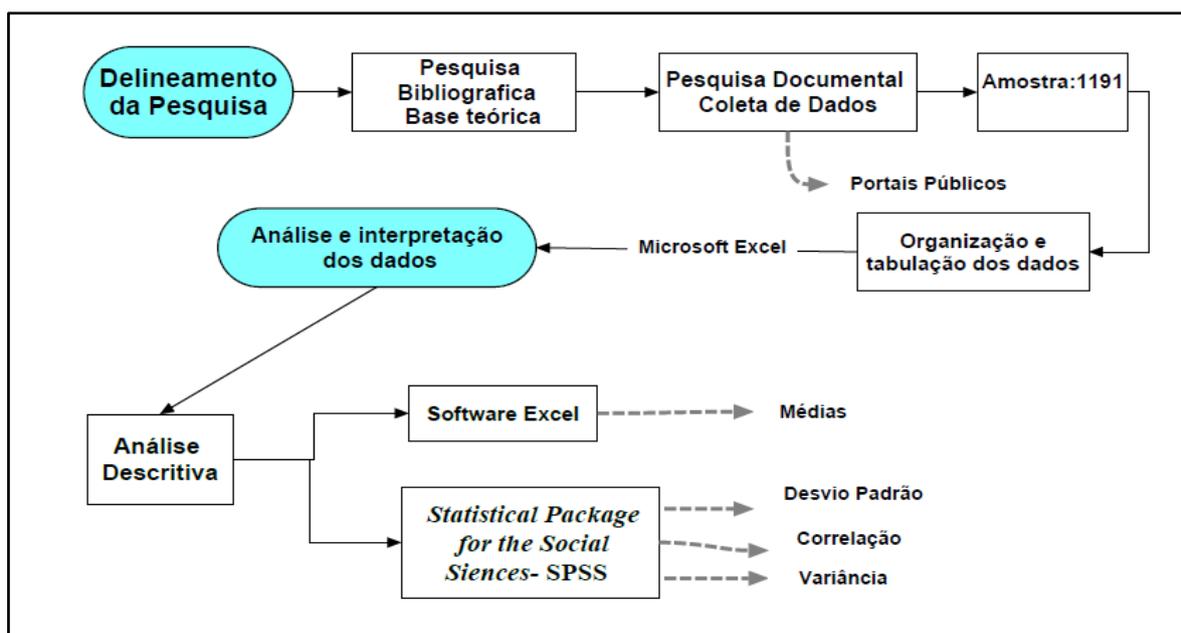
3 METODO

O método de pesquisa utilizado para elaboração do artigo é de natureza descritiva, pois de acordo com Gil (2007) tem o objetivo de descrever as características de uma população, ou ainda um evento, e a relação existente entre as variáveis. A classificação deve-se ainda ao fato do método utilizado para a coleta dos dados da pesquisa, que foi por meio de técnicas padronizadas para o levantamento dos dados. Para Hair Junior (2005) a pesquisa descritiva quando descreve uma situação acontece por meio da mensuração de um evento ou atividade e isso é possível devido ao uso de estatísticas descritivas como contagem de frequência, medidas de tendência central ou medida de variação, como o desvio padrão.

A forma de abordagem da pesquisa caracteriza-se como quantitativa, uma vez que serão utilizados dados numéricos e estatísticos para análise das variáveis, podendo apresentar resultados exatos, analisando as variáveis existentes e estabelecer relação entre ambas. Neste sentido, os dados quantitativos são as determinações em números que exprimem diretamente a representação de algo, e pelo fato de estarem em números podem ser traduzidos estatisticamente (HAIR JUNIOR, 2005).

O delineamento do estudo inicia com a pesquisa bibliográfica para construção da base teórica do estudo, envolvendo trabalhos relacionados e pertinentes ao tema. Posteriormente ocorre a pesquisa documental e coleta de dados que possibilitou base qualitativa para realização das análises. A coleta e o levantamento de dados foram realizados por meio de análise documental em sítios e portais públicos, com informações disponibilizadas publicamente na internet. A coleta e a organização das informações foram possíveis com o auxílio de planilhas do *Microsoft Excel*. De acordo com Malhotra (2006), é conveniente utilizar uma planilha de *Excel* para inserir dados, visto que grande parte dos programas de análise possibilita a importação de uma planilha.

Figura 1 - Delineamento da Pesquisa



Fonte: Elaborado pelos autores.

O universo desta pesquisa são as contas públicas sob o qual foi definida como amostra de estudo a Região Sul do Brasil, compreendida com os três estados: Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, caracterizado como amostras não probabilísticas. Estas amostras servirão de base para análise das principais variações entre os três estados no decorrer dos oito anos pesquisados. De acordo com Malhotra (2006), uma amostra é um subgrupo de uma população, as quais são divididas por características amostrais.

Para melhor entendimento e aprofundamento dos resultados por estado, utilizou-se como referência a divisão geográfica por mesorregiões (IBGE, 2019) a qual divide o estado do Paraná em dez mesorregiões, Rio Grande do Sul em sete mesorregiões e Santa Catarina

com seis mesorregiões. Além disso, cada uma destas mesorregiões é dividida por microrregiões de acordo descritas no quadro 1.

Quadro 1 - Divisão Geográfica das Mesorregiões da Região Sul do Brasil

Estado e Mesorregião Geográfica	
Paraná	Centro Ocidental Paranaense
	Centro Oriental Paranaense
	Centro-Sul Paranaense
	Metropolitana de Curitiba
	Noroeste Paranaense
	Norte Central Paranaense
	Norte Pioneiro Paranaense
	Oeste Paranaense
	Sudeste Paranaense
	Sudoeste Paranaense
Rio Grande do Sul	Centro Ocidental Rio Grandense
	Centro Oriental Rio Grandense
	Metropolitana de Porto Alegre
	Nordeste Rio Grandense
	Noroeste Rio Grandense
	Sudeste Rio Grandense
	Sudoeste Rio Grandense
Santa Catarina	Grande Florianópolis
	Norte Catarinense
	Oeste Catarinense
	Serrana
	Sul Catarinense
	Vale do Itajaí

Fonte: Elaborado pelos autores baseado em IBGE (1990).

A análise de dados quantitativos foi realizada com o auxílio dos softwares *Microsoft Excel* e o *Statistical Package for the Social Sciences (SPSS)*. O SPSS é um pacote integrativo, que possibilita maior facilidade na análise de dados. Usando o SPSS, é possível projetar escalas nominal, ordinal, intervalar ou razão, além do benefício de personalizá-las. Além disso, as escalas por comparação pareada, por ordenamento de postos e de soma constante podem ser facilmente implementadas (MALHOTRA, 2006). Assim, com o auxílio destas ferramentas estáticas foi construída a análise e os resultados obtidos com a pesquisa.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Com o intuito de verificar as disparidades entre os municípios dos três estados quanto às finanças públicas inicialmente apresentou-se a média de receitas, despesas e a média do percentual de despesas com pessoal de cada mesorregião baseado na receita corrente líquida do ano corrente de cada município estudado. O estudo é baseado nas médias de cada município, e de acordo com Malhotra (2006), o valor médio serve para estimar a média quando os dados são coletados fazendo uso de escala intervalar ou razão, assim, os dados apresentam uma tendência central onde grande parte das respostas distribui-se em torno da média.

De acordo com a LRF, a despesa total com pessoal no executivo, em cada período de apuração, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida (RCL), sendo estipulado o percentual máximo, ou, limite legal de 54% da RCL, 51,30% de limite prudencial e 48,60% de limite de alerta para gastos com funcionalismo público, onde os municípios que excederem os gastos com pessoal podem ter como punição sanções institucionais (BRASIL, 2000).

Outro item analisado neste artigo faz relação direta às metas fiscais, considerando o planejado com o executado, e o que de fato é o resultado final do orçamento anual das prefeituras. Como forma de analisar o déficit considerou-se o total de receitas e o valor total empenhado pelo executivo em cada exercício. No entanto, embora exista déficit no fechamento de um exercício, devem ser levados em consideração os anos em que houve superávit, de forma a alcançar o equilíbrio nas contas no período de gestão, pois de acordo com Silva (2009), a lei não proibiu o déficit orçamentário, mas sim o déficit financeiro, ou seja, aquele observado no balanço patrimonial, que compara os restos do saldo a pagar aos saldos de disponibilidades financeiras.

4.1 PARANÁ

O estado do Paraná, o mais populoso da Região Sul (11.348.937 habitantes), é composto por 399 municípios, os quais representam 33,5% dos municípios em análise e está dividido em dez Mesorregiões, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 1990). Dentre essas mesorregiões, a mais populosa é a Metropolitana de Curitiba, representando 34,49% da população do estado, seguida pela Norte Central Paranaense, com 19,76%.

Em relação aos gastos empenhados com o funcionalismo público as mesorregiões que se destacam são a Metropolitana de Curitiba, com uma média de gastos de R\$ 118.405.975,20, o que representa 48,29% da RCL, e a Centro Oriental Paranaense, com R\$ 52.354.171,50 (50,14% da RCL), enquanto que a Norte Pioneiro Paranaense representa a menor média do estado, apenas 3,81% do total de gastos.

A mesorregião que mais contribui em questão de receitas arrecadadas é a Metropolitana de Curitiba (R\$ 250.554.460,28), seguida pela mesorregião Centro Oriental Paranaense (R\$ 105.868.663,46). Mesmo possuindo uma grande heterogeneidade na população que compõe cada município da Mesorregião Metropolitana de Curitiba, variando de 1.343 a 1.917.185 habitantes e compostas por 37 municípios, tal região de destaca na arrecadação, enquanto que, a Mesorregião Norte Pioneiro Paranaense, composta por 46 municípios, possui a menor média de receitas arrecadadas do estado, representando apenas 3,75% do total.

Já quanto às despesas empenhadas pelo executivo, ou seja, aquelas às quais o poder público tem a obrigação de pagamento, o estado do Paraná apresenta uma média de R\$ 60.110.396,19, com um desvio padrão de R\$ 215.916.709,46 para mais ou para menos, o que demonstra que os municípios que compõe o estado possuem grandes disparidades entre si. Novamente, dentre as dez Mesorregiões, a Metropolitana de Curitiba apresenta maior média (213.093.027,76), enquanto que o menor valor é representado pela Norte Pioneiro Paranaense (R\$ 25.340.781,55).

Mesmo com a maior média de receitas arrecadadas, percebe-se uma dificuldade em liquidar as despesas e manter-se no positivo, pode-se observar que os municípios do Paraná,

mesmo com a implantação da LRF, apresentam certa dificuldade em manter seu equilíbrio financeiro. Dentre os 8 anos analisados, em 2016 o estado apresentou o maior número de déficits, onde a mesorregião que mais ultrapassou os limites de gastos foi a Norte Central Paranaense (21,80%), que também representa 23,6% do déficit do estado. Mesmo com os limites impostos pela Lei, os casos de desrespeito aumentaram no decorrer dos anos e, a mesorregião que apresentou um maior controle para com suas despesas foi a Centro Oriental Paranaense, representando apenas 5% do total do estado. De acordo com a LRF, a ausência de déficit orçamentário é considerada o cenário perfeito, todavia, o seguimento dessas orientações nem sempre é alcançável, pois diante das dificuldades sociais, a esfera pública acaba realizando gastos que podem acarretar em um orçamento negativo (LUQUE; SILVA, 2004).

Em relação aos limites de gastos com pessoal imposto pela LRF a mesorregião Norte Central Paranaense foi a que mais ultrapassou o Limite legal, com um total de 80 ocorrências, onde só no ano de 2017 teve 27 casos. Em contrapartida, a Centro-Sul Paranaense foi a que demonstrou o maior controle para com seus gastos, apresentando um total de apenas oito ocorrências no decorrer dos anos analisados, sendo que nos anos de 2011, 2012, 2013 e 2015 nenhum dos seus municípios desrespeitou o Limite Legal.

4.2 RIO GRANDE DO SUL

O estado do Rio Grande do Sul possui o maior número de municípios (497) representando 41,73% dos municípios da região em estudo, sendo ainda dividido em sete mesorregiões geográficas, nas quais residem cerca de 38,08% da população da Região Sul, sendo em número populacional o segundo maior da Região Sul, de acordo com a estimativa do IBGE (2018). Dentro do estado a mesorregião mais populosa é a Metropolitana de Porto Alegre, com 45,13%, seguida do Noroeste Rio Grandense que tem 17,48% da população do estado.

Na análise das mesorregiões, a Metropolitana de Porto Alegre possui a maior média de gastos com pessoal (R\$ 52.312.678,59) representando 27,50% do total do estado, seguida da mesorregião Sudeste e Sudoeste Rio Grandense, com 19,42% e 19,23% respectivamente, enquanto que o Noroeste Rio Grandense, apresentou no decorrer de oito anos o menor valor médio de despesas de pessoal (R\$ 10.758.969,97), ou seja, apenas 5,66% em relação às demais mesorregiões gaúchas. Entretanto, quando se toma como referência a receita corrente líquida arrecadada, esta mesorregião (Noroeste) e também a Metropolitana de Porto Alegre empenham em média 54% da RCL somente com custos de pessoal, os dois maiores índices no estado, cujo desvio padrão é de 5,19% em torno da média de todos os municípios.

A média de receitas arrecadadas nos municípios gaúchos é das menores do estudo, destacando a mesorregião Noroeste Rio Grandense como o menor índice de arrecadação no estado (5,80%) enquanto que a mesorregião que mais arrecada é a Metropolitana de Porto Alegre, cerca de 28,44% do total dos municípios no estado. Quanto a esta questão observa-se a grande disparidade, uma vez que a mesorregião Noroeste Rio Grandense é maior em número de microrregiões (treze), e duzentos e dezesseis municípios, com a grande maioria deles com população abaixo de vinte mil habitantes, enquanto que a Metropolitana de Porto Alegre tem seis microrregiões distribuídas entre noventa e oito grandes municípios, evidenciando o grande potencial de arrecadação de grandes municípios. Em conformidade com Pereira (2018b), mais de 90% dos municípios que possuem população abaixo de 20 mil

habitantes não conseguem gerar receitas suficientes para as despesas da máquina pública e, assim, dependem da transferência dos recursos dos Estados e da União para manutenção e equilíbrio das contas do executivo.

As maiores médias de despesas empenhadas nas mesorregiões destacam a mesorregião Metropolitana de Porto Alegre, Sudoeste e Sudeste. A mesorregião Metropolitana de Porto Alegre, a qual engloba diversos municípios de grande porte e a capital do estado, além de grandes receitas e geração de renda tem ainda a grandes despesas, e nesta mesorregião verifica-se o maior desvio padrão do estado quanto às despesas empenhadas, R\$ 345.871.473,98 de variação sobre a média em relação aos demais municípios.

Assim, considerando as receitas e despesas analisadas a maior dificuldade em fechar o orçamento anual está no Noroeste Rio Grandense, 193 casos, cerca de 40% das ocorrências seguidos da mesorregião Metropolitana de Porto Alegre com 90 casos, sendo que a maior recorrência aconteceu nos anos de 2012, que foi ano de eleições municipais, 2014 e 2015. Contrário a isso, o Centro Ocidental Rio Grandense tem apenas 0,4% dos déficits relativo ao estado. As demais mesorregiões também demonstraram percentuais relativamente baixos quando comparados ao Noroeste.

Em relação ao respeito aos limites das despesas efetivas do funcionalismo as mesorregiões que apresentaram maiores problemas de controle apontam o Noroeste Rio Grandense com maior recorrência 34,10%, ou seja, 333 casos, e destes, 26 referem-se ao limite máximo permitido da lei. Em seguida, 27,80% correspondente à mesorregião Metropolitana de Porto Alegre com 272 casos, e em oposição a isso, o Nordeste Rio Grandense demonstrou que mantém sob controle as despesas de pessoal, apenas 2% na comparação com os demais municípios gaúchos. O controle de gastos deve ser realizado pelo executivo, câmara de vereadores, e o tribunal de contas de cada município, bem como a divulgação por meio do relatório de gestão fiscal (SILVA, 2009).

De forma ampla, municípios grandes se destacaram quanto a grande arrecadação e os municípios pequenos pela grande dificuldade de fechamento das contas, tanto quando se refere ao funcionalismo como as despesas que empenham em cada exercício, destacando as dificuldades encontradas pelos pequenos municípios gaúchos na manutenção e equilíbrio das contas públicas.

4.3 SANTA CATARINA

O estado de Santa Catarina é o menor da Região Sul, tanto em território quanto em número de municípios (295) e população, isto é, 7.075.494 habitantes (IBGE, 2018). Ele é dividido em seis mesorregiões, sendo a do Vale do Itajaí a mais populosa, correspondendo a 25% da população total do estado, e a Oeste Catarinense a maior em número de municípios (118), correspondendo a 40% do total de municípios catarinense.

Os gastos com pessoal correspondem a 47,95% da receita líquida corrente do estado. Entre as mesorregiões, o destaque continua para o Norte Catarinense com a maior média de gastos (R\$ 65.944.964,25), a mesorregião que apresenta menor média é a Oeste Catarinense (R\$ 13.684.101,99).

Referente às receitas arrecadas, destaca-se a mesorregião Norte Catarinense, que possui a maior média de receitas arrecada por município dentre as mesorregiões, evidenciando o poder de arrecadação dos municípios mais populosos, pois a mesorregião é uma das menores em termos de quantidade de municípios (26) quando comparado com a maior, a

Oeste Catarinense (118). As receitas arrecadadas variam muito entre os municípios, ou seja, há bastante disparidade, apresentando um desvio padrão de R\$ 167.039.744,82. A menor receita na amostra foi na mesorregião Oeste Catarinense (R\$ 10.253.558,75) e corresponde a 0,64% da maior receita arrecadada da amostra, R\$ 1.611.047.813,60, na Norte Catarinense.

O estado de Santa Catarina possui a maior média de despesas empenhadas (R\$ 64.583.937,32), entretanto, nenhuma mesorregião apresenta média geral de despesas empenhadas negativas, mesmo com algumas cidades sendo deficitárias. A mesorregião com maior média é a Norte Catarinense, novamente, o que continua a mostrar o tamanho tanto da arrecadação quanto dos gastos dos municípios mais populosos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal atua também no que se refere ao controle de endividamento, pois ele é um dos pontos que mais contribuem com os déficits e o acúmulo de deveres (ROGERS; SENA, 2007). A mesorregião Sul Catarinense, chama atenção por ter o maior índice de cidades deficitárias, com média geral de 41,25% dos seus municípios.

Com relação aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal de gastos com pessoal, os índices são satisfatórios, com uma média de 8,67% dos municípios ultrapassando o limite de 54%. Na média geral, nenhuma mesorregião ultrapassou o limite legal imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Nunes (2002) explica que definir limites para esses gastos mantém o setor público com recursos necessários para suas operações, sendo assim, possibilitando usar os recursos para investimentos em outras áreas como saúde, educação e infraestrutura. A mesorregião com maior índice de municípios que ultrapassam o limite é a Serrana (16,67%) e, curiosamente, a mesorregião com o menor índice é a Oeste Catarinense, a maior em número de municípios, com 4,12%.

Após analisar municípios dos três estados da região sul do Brasil, faz-se necessário uma visão ampla da realidade desta região, descrita no próximo item.

4.4 ANÁLISE DA REGIÃO SUL

Dentre os três estados, os municípios do Rio Grande do Sul se destacam apresentando o menor valor médio de despesas com o funcionalismo público (R\$ 23.321.789,99), representando apenas 28,02% do valor dos demais estados, e conseqüentemente demonstra o menor percentual dos gastos relacionados à receita corrente líquida, entretanto, possui a maior variação no desvio padrão, 5,19% entre o valor médio dos municípios. Em contrapartida os municípios paranaenses apresentam a maior média e o maior desvio padrão, ou seja, um empenho médio de R\$ 30.704.358,62, o que representa 56,95% da RCL, com uma variação de R\$ 128.595.370,17, o que demonstra que há municípios com grandes disparidades (valores bem distantes da média). Neste caso, isso representa 36,89% dos gastos empenhados com pessoal do total da região em análise.

Dentre os três estados da Região Sul, os municípios do Paraná possuem a maior representatividade nas receitas arrecadadas, com uma média R\$ 66.376.573,72, que representa 34,99% das receitas da região sul, seguido de 37,72% dos municípios catarinenses com média de R\$ 65.852.143,13 e por último, o Rio Grande do Sul, que possui a menor média de arrecadação por município R\$ 57.456.994,22, que equivale a 30,29% do total arrecadado pelo sul do Brasil. Conforme se vê na Tabela 1, a média de receitas arrecadada pelos municípios de Santa Catarina é de R\$ 65.852.143,13, sendo assim, a segunda maior média da Região Sul do Brasil, dados que podem ser vistos na Tabela 1.

Tabela 1 - Estatísticas da Região Sul do Brasil

Estados//Estatísticas		Despesas com pessoal	RCL (%)	Receita média	Despesa Média Empenhada
Paraná	Média	R\$ 30.704.358,62	56,95	R\$ 66.376.573,72	R\$ 60.110.396,19
	D-Padrão	R\$ 128.595.370,17	3,78	R\$ 271.085.656,65	R\$ 215.916.709,46
	Máximo	R\$ 2.369.494.812,41	57,88	R\$ 5.011.661.546,00	R\$ 3.884.841.582,05
	Mínimo	R\$ 3.826.808,85	23,57	R\$ 4.187.649,62	R\$ 9.431.893,01
Rio Grande do Sul	Média	R\$ 23.321.780,99	44,27	R\$ 57.456.994,22	R\$ 52.282.671,37
	D-Padrão	R\$ 83.354.877,42	5,19	R\$ 203.578.136,49	R\$ 170.334.585,87
	Máximo	R\$ 1.634.949.331,43	57,19	R\$ 4.027.966.331,00	R\$ 3.209.649.011,83
	Mínimo	R\$ 2.988.449,45	24,38	R\$ 8.272.453,70	R\$ 7.696.674,60
Santa Catarina	Média	R\$ 29.201.706,79	47,91	R\$ 65.851.997,98	R\$ 64.921.486,98
	D-Padrão	R\$ 74.366.959,05	3,76	R\$ 167.039.539,59	R\$ 166.257.698,73
	Máximo	R\$ 726.875.176,82	58,00	R\$ 1.611.047.813,60	R\$ 1.539.138.424,73
	Mínimo	R\$ 3.781.873,69	29,45	R\$ 10.253.558,75	R\$ 10.088.609,63
Total Região Sul	Média	R\$ 27.251.446,03	46,38	R\$ 62.524.532,70	R\$ 58.035.578,85
	D-Padrão	R\$ 99.017.715,27	4,76	R\$ 220.826.274,44	R\$ 185.853.563,83
	Máximo	R\$ 2.369.494.812,41	58,00	R\$ 5.011.661.546,00	R\$ 3.884.841.582,05
	Mínimo	R\$ 2.988.449,45	23,57	R\$ 4.187.649,62	R\$ 7.696.674,60

Fonte: Elaborado pelos autores.

Haja vista as arrecadações, proporcionalmente o municípios do Rio Grande do Sul de igual forma apresentaram o menor índice de despesas empenhadas, ou seja, promessas de pagamento referente aos diversos gastos para manutenção da máquina pública (29,49%), seguido do Paraná, e por último Santa Catarina que tem a maior média de despesas empenhadas (R\$ 64.921.486,98), e representa 36,61% das despesas da região sul.

Tabela 2 - Ocorrência de déficit orçamentário na Região Sul

Estado	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Paraná	80	218	29	104	64	79	40	82	696
Rio Grande do Sul	56	104	28	103	90	27	41	38	487
Santa Catarina	69	186	59	107	166	72	87	81	827
Total	205	508	116	314	320	178	168	201	2010

Fonte: Elaborado pelos autores

O menor índice de déficit orçamentário da Região Sul (24,2%), enfatiza o estado gaúcho com o maior controle do orçamento, evidenciando na análise temporal recorrente queda, principalmente nos últimos quatro anos, demonstrando que os municípios deste estado conseguiram melhor adequação nos gastos públicos, em comparação aos demais. Quanto aos municípios do Paraná, apresentam uma grande ocorrência de casos de déficit orçamentário, representando 34,6% da Região Sul, no entanto, no o estado catarinense foi o que apresentou a maior número em representatividade, 41,10%, ou seja, oitocentos e vinte e sete casos nos anos analisados de municípios que gastaram mais do que arrecadaram em cada exercício.

Tabela 3 - Limites da LRF na Região Sul

Limites LRF		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Paraná	Alerta	19	73	90	89	88	126	117	119	721
	Prudencial	6	49	54	31	35	84	118	98	475
	Legal	4	26	27	61	85	56	86	41	386
	Somatório dos limites	29	148	171	181	208	266	321	258	1582
Rio Grande do Sul	Alerta	34	69	82	84	105	64	100	78	616
	Prudencial	11	25	21	11	20	24	65	37	214
	Legal	4	19	11	34	44	11	17	7	147
	Somatório dos limites	49	113	114	129	169	99	182	122	977
Santa Catarina	Alerta	27	64	76	64	82	73	95	91	572
	Prudencial	12	37	58	12	55	39	60	45	318
	Legal	0	21	9	63	75	35	35	14	252
	Somatório dos limites	39	122	143	139	212	147	190	150	1142
Total	Alerta	80	206	248	237	275	263	312	288	1909
	Prudencial	29	111	133	54	110	147	243	180	1007
	Legal	8	66	47	158	204	102	138	62	785
	Somatório dos limites	117	383	428	449	589	512	693	530	3701

Fonte: Elaborado pelos autores.

Em relação ao respeito aos limites das despesas efetivas do funcionalismo público os municípios do estado do Rio Grande do Sul demonstraram índices satisfatórios quando comparado aos demais, apenas 26,4% do total de todas as ocorrências. Ao analisar o limite legal, somente 18,7% dos municípios que violaram o limite estabelecido de 54% com gastos de folha de pagamento são gaúchos. Já os municípios do Paraná apresentam o maior número de descumprimento do Limite Legal, 386 casos, o que representa 49,17% do total da Região Sul, onde no ano de 2017 foi registrado o maior número de municípios que apresentaram dificuldade em cumprir o limite.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Criada com o propósito estabelecer limites e controles para os cofres públicos, e ainda evitar os desvios financeiros, a Lei de Responsabilidade Fiscal se tornou um marco na história das finanças públicas. A análise histórica das variáveis demonstra as diferenças existentes entre as variáveis estudadas, demonstrando peculiaridades e diferenças na atuação orçamentária entre os municípios da Região Sul do Brasil.

Considerando o limite com gastos de despesas de pessoal, que é um dos principais objetivos da LRF, os municípios do Rio Grande do Sul demonstraram maior adequação ao intuito da lei, uma vez que apresentaram os menores índices de limite e no decorrer dos oito anos houve uma evolução considerável, com forte tendência a diminuir os percentuais. Em

contrapartida, os municípios dos estados do Paraná e Santa Catarina necessitam de maior responsabilidade do executivo em respeitar tais limites devendo ajustar seus gastos com folha de pagamento, ou ainda, aumentar a receita corrente líquida para assim manter os limites de acordo com as premissas da lei. Os municípios de Santa Catarina apresentaram baixíssima evolução, e nos municípios paranaenses a situação é ainda pior já que a análise temporal indicou aumento no desrespeito aos limites da lei no período estudado.

Os resultados orçamentários de déficit ou superávit, ou seja, se os municípios gastam mais do que arrecadam, ou vice-versa, evidenciou que as maiores ocorrências acontecem no estado catarinense, ressaltando o período de 2012 a 2015, demonstrando que de igual forma as maiores recorrências nos demais estados aconteceram também no período inicial em que a Lei de Responsabilidade Fiscal entrou de fato em vigor, passando do período de adequação de dez anos. Uma peculiaridade observada no estudo remete à transparência e a prestação de contas para sociedade em geral, pois embora a maior parte dos municípios disponibilizem as informações financeiras nos portais da transparência municipal as mesmas não são conclusivas, uma vez que não há um padrão entre as informações. Há uma grande quantidade de arquivos disponibilizados, o que dificulta o entendimento daquilo que de fato concluiu um exercício financeiro. Desta forma, este estudo só foi possível de ser realizado considerando os portais de transparência a nível estadual, onde a prestação de contas dos gastos públicos é organizada, padronizada, de fácil acesso e completa, e aqui destaca-se a uma observação relacionada ao estado do Paraná, pois o mesmo teve grande quantidade de informações incompletas e faltando dados de diversos municípios. No entanto, após os pedidos de informação serem solicitados ao tribunal de contas do estado, o mesmo respondeu respeitando a todas as regras da Lei de Acesso à Informação.

A análise está limitada apenas ao período posterior à obrigatoriedade, e neste caso comparações com período maiores podem demonstrar resultados mais significativos de evolução. Desta forma, esta análise pode ser sugestionada para estudos posteriores, que venham a reforçar a aplicabilidade e evolução da lei. Além disso, uma análise mais aprofundada nos municípios que apresentaram menor evolução pode ser relevante em estudos futuros para identificar as principais causas, a raiz dos problemas e poder atuar na busca de soluções. Ainda pode ser relevante associar o atual estudo a uma análise referente à questão das metas fiscais, considerando o período atual em que união, estados e municípios ficam desobrigados a cumprir as metas fiscais em decorrência de situações de pandemia.

REFERÊNCIAS

ADAMS, D.; ADAMS, K.; ULLAHC, S.; ULLAHC, F. Globalisation, governance, accountability and the natural resource ‘curse’: Implications for socio-economic growth of oil-rich developing countries. **Resources Policy**, v. 61, p. 128–140, 2019.

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. Condutas Vedadas aos Agentes Públicos Federais em Eleições: Eleições 2018, orientação aos Agentes Públicos / Advocacia-Geral da União e Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República. 6. ed. revista, ampliada e atualizada. - Brasília: AGU; Presidência da República/Casa Civil, 2018.

ARAÚJO, A. H. dos S.; SANTOS FILHO, J. E.; GOMES, F.G. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10. **Rev. Adm. Pública**, v.49, n. 3, p.739-759, 2015.

BACKES, D.A.P.; MATSUBARA, E. Evolução da dívida pública no estado de Mato Grosso no período de 2002 a 2012: análise sobre a sustentabilidade financeira. **Revista de Estudos Sociais**, v. 20, n. 39, p. 88-110, 2017.

BERRONES, R.U. La tensión entre la corrupción y la rendición de cuentas. Valoración del gobierno de tres entidades federativas en México. **Estudios Políticos**, n. 44, p. 93-128, 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, 04 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal.- LRF. 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 07, mai. 2019.

_____. LEI Nº 8.429, de 2 de Junho de 1992. Improbidade Administrativa. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em 03 jun. 2019.

DEGENHART, L.; VOGT, M.; ZONATTO, V.C.S. Influência dos gastos públicos no crescimento econômico dos municípios da Região Sudeste do Brasil. **REGE - Revista de Gestão**, Vol.23 (3), pp.233-245, 2016.

FARIAS, T. A. ; SANTOS, J. S. O governo de Sergipe e a Lei de responsabilidade Fiscal. **Revista de Estudos Sociais**, Cuiabá; v. 20, n. 40, p. 78-127, 2018.

FRANÇA, P. G. **Controle da administração pública: combate à corrupção, discricionariedade administrativa e regulação econômica**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2016.

FUNDAÇÃO DE ESTATÍSTICA E ECONOMIA. **Unidades Geográficas**. Disponível em:<<http://feedados.fee.tche.br/feedados/#!home/unidadesgeograficas/mesorregiões>>. Acesso em: 22 jan 2020.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

HAIR JUNIOR, J.F.; BABIN, B.; MONEY, A.H.; SAMOUEL, P. **Fundamento de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Divisão do Brasil em mesorregiões e microrregiões geográficas Departamento de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 1990. Disponível em:<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv2269_1.pdf>. Acesso em 20 jan, 2020.

_____. **PLANILHA: Cidades e estados: Rio Grande do Sul.** Disponível em:<<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rs.html?> >.2018. Acesso em: 26 jul 2019.

LOCHAGIN, G. L. **A Execução do Orçamento Público:** Flexibilidade e orçamento impositivo. São Paulo: Blucher, 2016.

LUQUE, C. A., & SILVA, V. M. A lei de responsabilidade na gestão fiscal: combatendo falhas de governo à brasileira. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 3, p. 413-432, 2004.

MALHOTRA, K., N. **Pesquisa de Marketing: Uma Orientação Aplicada.** 6. ed. Dados eletrônicos. Porto Alegre: Bookman, 2012.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. O que é Lei Orçamentária Anual (LOA)? 2015. Disponível em:

<<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/leis-e-principios-orcamentarios/o-que-e-lei-orcamentaria-anual-loa>> Acesso em 06 jun. 2019.

NUNES, S. P. P. **Programa Nacional de Treinamento:** Manual Básico de Treinamento para Municípios. 2 ed. rev. e atual. Brasília: MPOG, BNDES, CEF, 2002.

PEREIRA, J. M.. **Administração pública: foco nas instituições e ações governamentais.** 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018a.

PEREIRA, R. Um terço dos municípios do País não gera receita nem para pagar salário do prefeito. **Jornal Estadão**, 2018b. Disponível em:
<<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,um-terco-dos-municipios-do-pais-nao-gera-receita-nem-para-pagar-salario-do-prefeito,70002473456>>. Acesso em 14 de ago. 2019.

POMPEO, S. E.de C.; PLATT NETO, O.A. Indicadores para análise do desempenho fiscal do município de Cruz Alta nos anos de 2000 a 2008. **Revista Gestão e Desenvolvimento em Contexto-GEDECON**, v.2, n. 1, p. 28-48, 2014.

RIBEIRO, M.B. Avaliação do comportamento fiscal dos governos estaduais brasileiros no período posterior a Lei de Responsabilidade Fiscal (2002-2012). Texto para discussão. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.** Rio de Janeiro: Ipea , 2015. Disponível em:<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2149.pdf>. Acesso em 23 jun. 2019.

ROGERS, P.; SENA, L. B. Análise Agregada dos Municípios Mineiros de Grande Porte Quanto à Adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). **Revista Contemporânea de Contabilidade**, n. 8, p. 99-119, 2007.

SILVA, M. M. da. **Comentários à Lei de Responsabilidade fiscal: Abordagem contábil e orçamentária para os municípios.** Belo Horizonte: Fórum, 2009.

TEIXEIRA FILHO, S.A. Alterações à Lei de Responsabilidade Fiscal: Análise do comportamento dos agentes políticos a partir de projetos de lei complementar apresentados na câmara dos deputados. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 4, n. 1, p. 417-458, 2018.

VALLE, V. L. Planejamento orçamentário e políticas públicas: explorando uma alternativa de reconciliação pela indução. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 113-134, 2018.

ZILLOTTO, K.; GALANTE, C. Conformidade dos principais itens da lei de responsabilidade fiscal nos municípios da região oeste de Santa Catarina. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 4, n. 4, p. 1070-1092, 2018.