

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS – GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

**ROSA ANGELA CHIEZA**

**O AJUSTE DAS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS À LEI DE  
RESPONSABILIDADE FISCAL: os municípios do RS.**

**Porto Alegre**

**2008**

**ROSA ANGELA CHIEZA**

**O AJUSTE DAS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS À LEI DE  
RESPONSABILIDADE FISCAL: os municípios do RS.**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como quesito parcial para obtenção do título de Doutora em Economia do Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra  
Fonseca.

**Porto Alegre**

**2008**

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)  
Responsável: Biblioteca Gládis W. do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da  
UFRGS

C533a

Chieza, Rosa Angela

O ajuste das finanças públicas municipais à Lei de Responsabilidade Fiscal: os municípios do RS / Rosa Angela Chieza. – Porto Alegre, 2008. 200f.

Orientador: Pedro Cezar Dutra Fonseca.

Ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, 2008.

1. Finanças públicas : Municípios : Rio Grande do Sul. 2. Administração pública : Gestão : Responsabilidade fiscal. 3. Administração pública : Gestão : Inovação. 4. Lei de Responsabilidade Fiscal. I. Fonseca, Pedro Cezar Dutra. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Economia. III. Título.

CDU 336.5  
351.72  
352

**ROSA ANGELA CHIEZA**

**O AJUSTE DAS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS À LEI DE  
RESPONSABILIDADE FISCAL: os municípios do RS.**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como quesito parcial para obtenção do título de Doutora em Economia do Desenvolvimento.

Aprovada em: Porto Alegre, 17 de março de 2008.

---

Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca - Orientador.  
UFRGS

---

Prof. Dr. Carlos Nelson dos Reis  
PUCRS

---

Prof. Dr. Sérgio M. M. Monteiro  
UFRGS

---

Prof. Dr. Fábio Dória Scatolin  
UFPR

Para meus pais, Rafael e Gentilia, cuja experiência de vida ensinou-me a não desistir diante das dificuldades.

## **AGRADECIMENTOS**

Elaborar uma tese, englobando, inclusive pesquisa de campo, não seria possível sem o apoio de pessoas e de instituições.

Inicialmente, agradeço aos contribuintes de impostos que honram com os seus deveres permitindo o financiamento do ensino de pós-graduação público e gratuito no Brasil, dentre os quais, o PPGE/UFRGS.

Não fosse o apoio de duas instituições esta pesquisa teria se inviabilizado: a FAMURS – Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul e o TCE - Tribunal de Contas do Estado. À FAMURS, em nome dos senhores Glademir Aroldi, Flávio Lammel, Cibele Lazzari e Alessandro Kozics Reis, pela relevância que deu ao tema, “abrindo as portas” dos entes públicos percorridos ao longo de aproximadamente 4000 km no Estado do Rio Grande do Sul e fornecendo apoio de infra-estrutura. Ao TCE, em nome da servidora Cristina Assmann, pela disponibilização dos dados sobre finanças dos municípios gaúchos e pela disposição em sanar as eventuais dúvidas.

Aos professores da Banca de defesa do Projeto, Carlos Henrique Vasconcellos Horn e Eugênio Lagemann pelas contribuições. Aos demais professores André Moreira Cunha, Júlio Oliveira e Eduardo Maldonado pelo aprendizado. Ao professor Francisco Lopreato da UNICAMP pelas contribuições, por ocasião da elaboração do projeto de pesquisa.

A todos os gestores públicos que destinaram seu tempo, não só para ouvir os questionamentos como refletir e colocar-se à disposição para respondê-los de acordo com o quadro de cada município. Agradeço também ao Mauro Dalla Barba, Mário de Tarso, Eliana Mattioda, Julia Ambros, Assis Brasil Olegário Filho, Márcia Barreto e Henrique Cândano Peixoto pelas contribuições e apoio, os quais viabilizaram a “entrada” em algumas Prefeituras. À Denise Weireb pelo apoio.

Aos meus amigos e colegas de reflexões durante o curso, Andres, Mirelli e César pelo convívio e aprendizado. E, ao Cássio por colocar-se à disposição para uma leitura prévia.

Ao Professor Carlos Nelson dos Reis por ter-me “despertado” para a docência.

Ao meu orientador Prof Pedro Cezar Dutra Fonseca, que, desde o início, prontificou-se à orientar-me nesta caminhada e esteve sempre disponível para sanar eventuais dúvidas.

À todos os servidores da secretaria do PPGE, em especial a Aline pela seriedade, competência e agilidade no encaminhamentos de questões relativas ao PPGE.

Ao professor Sérgio Monteiro pelo apoio e leitura prévia do capítulo da tese que envolve econometria.

Aos professores Jorge Paulo de Araújo da UFRGS e Geraldo Edmundo Silva Junior da UFV - Universidade Federal de Viçosa, pelas contribuições, pelo apoio e dedicação, sem os quais o estudo econométrico não teria se viabilizado.

À minha família e amigos pelo apoio e pela compreensão diante da ausência, em especial, à Salete, Lourdes, Jaqueline Fialho, Sérgio Gonzáles e Adriana Moraes.

Por fim, gostaria de agradecer ao meu pai cuja experiência de vida ensinou-me a não desistir diante das dificuldades e a Deus por essa conquista, e por ter colocado em meu caminho Jorge Araújo, cujos valores ainda me fazem acreditar numa sociedade melhor.

Muito Obrigada a todos!

**RESUMO**

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) representa uma relevante mudança institucional e está inserida num contexto de crise e reforma do Estado. O objetivo desta tese é analisar o impacto da LRF sobre as finanças e sobre a gestão pública dos municípios gaúchos. A pesquisa aponta que o gestor público municipal do RS atuou no sentido de atender aos limites de gasto com pessoal, estabelecidos pela LRF, resultando numa redução na razão entre despesa com pessoal/RCL em todos os grupos de municípios. Também, todos os municípios classificados por tamanho passaram a apresentar superávit, a partir de 2001. O comportamento dos gastos municipais por função aponta que nos municípios com mais de 200 mil habitantes, a partir de 2001, ocorreu queda na participação relativa dos gastos sociais, atingindo em 2004, níveis inferiores aos registrados nos anos de 1997 a 2000. A pesquisa de campo aponta que, se de um lado, o gestor implementou inovação (como o Controle Interno) e medidas visando à modernização da administração tributária, todas focadas ao equilíbrio fiscal exigido pela LRF, de outro, não é possível afirmar que estas medidas possibilitaram a racionalização do gasto público e a ampliação da qualidade dos serviços prestados. Também não representou aumento na participação relativa da despesa de capital (investimentos).

**Palavras-chave:** finanças públicas municipais; Lei de Responsabilidade fiscal; gestão pública.

**ABSTRACT**

The Law of Fiscal Responsibility (LRF) represents a relevant institutional change and is inserted in a context of crises and State reform. This thesis intends to analyze the impact of the LRF on the finances and public management of the councils of Rio Grande do Sul (RS). The research points out that the public council of RS acted respecting the budget for personal spending established by the LRF which resulted in a reduction on the reason between the spending with personal/CRN in all groups of cities. From 2001, all the cities classified by size also presented a surplus. The public spending by function points out that the cities with more than 200 thousand inhabitants since 2001 presented a drop down on the participation of the social spending, reaching in 2004 inferior numbers than the ones registered on the 1997 to 2000. The research showed that if in one side the public councilor innovated (with the interior control) and implemented the modernization on the tax administration looking to achieve the balance of the accounts demanded by the LRF, in the other side, it is not possible to confirm that this measures represented the improvement of the quality of the public spending and the service given. It did not represent the higher participation on the capital expenditures, such as the investments.

**KEYWORDS:** County Public Finance; Law of Fiscal Responsibility; Public Administration.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

## GRÁFICO

Gráfico 1- Composição dos gastos por função dos municípios do RS, 1997-2004 - % .....	89
------------------------------------------------------------------------------------------	----

## QUADROS

Quadro 1 – Distribuição das competências tributárias até e a partir da Constituição Federal de 1988 entre União, Estados e Municípios.....	30
Quadro 2- Partilha e distribuição dos Impostos entre União, Estados e Municípios – % .....	31
Quadro 3 - Limites de Despesa com pessoal sobre a Receita Corrente Líquida estabelecidos pela Lei Camata II (revogada pela LRF) e pela Lei de Responsabilidade Fiscal. ....	63
Quadro 4 - Limites para o montante da Dívida Consolidada Líquida aos Entes da Federação brasileira. ....	67
Quadro 5 – Comparativo entre as normas e limites de endividamento vigentes até, e a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal. ....	68
Quadro 6 – Classificação da despesa orçamentária por função.....	72
Quadro 7 – Despesa orçamentária segmentada por categoria econômica.....	74
Quadro 8 – N° de Municípios e adoção de mudanças na gestão orçamentária sob as óticas da receita e despesa orçamentárias. ....	105
Quadro 9 – Medidas adotadas pelos municípios com o objetivo de reduzir o gasto com pessoal após a vigência da LRF. ....	112
Quadro 10 - Medidas implementadas pelos municípios para se manterem abaixo do limite de gasto com pessoal estabelecido pela LRF.....	115
Quadro 11 - N° de municípios que passaram a contratar pessoal, prioritariamente nas áreas de saúde e educação e os que apresentam déficit de pessoal, após a vigência da LRF. ....	117
Quadro 12 - Terceirização de novos serviços realizada pelos municípios após a LRF. .....	123
Quadro 13 – Contratação de estagiários antes e após a vigência da LRF.....	124
Quadro 14 – Características de uma Administração Pública Gerencial e o número de Municípios onde se identificou tal mudança.....	126

Quadro 15 - Existência de instrumentos de participação da sociedade civil e dos Sindicatos dos servidores na tomada de decisão quanto à criação de cargo, admissão ou contratação de pessoal.....	127
Quando 16 – Mudanças na gestão pública após a vigência da LRF.....	134
Quadro 17 - Efeito esperado das variáveis sobre a despesa.....	149

## **TABELAS**

Tabela 1 – Razão da Despesa com Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida - Poderes Executivo e Legislativo - média anual e por grupo de município do RS.....	79
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Tabela 2 – Razão da Despesa com Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida - Poder Executivo - média anual e por grupo de município do RS .....	80
Tabela 3 – Razão da Despesa com Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida - Poder Legislativo - média anual e por grupo de município do RS.....	80
Tabela 4 – Percentual de Municípios com Razão Despesa Total com Pessoal/RCL acima de 51,3% ( 95% do limite de 54%) – Poder Executivo .....	81
Tabela 5 – Razão Despesa Total com Pessoal/RCL – Poderes Executivo e Legislativo. ....	82
Tabela 6 – Percentual de Municípios do RS que apresentaram déficit corrente.....	83
Tabela 7 – Percentual da Receita Corrente dos Municípios do RS oriunda de transferências da União .....	84
Tabela 8 – Percentual da Receita Corrente dos Municípios do RS oriunda de transferências do Estado.....	85
Tabela 9 – Percentual da Receita Corrente dos Municípios do RS oriunda de transferências da União e do Estado - dados consolidados.....	86
Tabela 10 - Razão entre Dívida Consolidada Líquida e RCL dos municípios do RS	87
Tabela 11 – Composição dos gastos por função dos municípios do RS, 1997-2004	
Grupo 1 – Municípios com população inferior a 50 mil habitantes – em % .....	90
Tabela 12 - Composição dos gastos por função dos municípios do RS – 1997-2004.	
Grupo 2 – Municípios com população entre 50 e 200 mil habitantes - em % .....	91
Tabela 13 - Composição dos gastos por função dos municípios do RS – 1997-2004.	91
Tabela 14 – Razão entre Despesa Administrativa e Despesa Total dos municípios do RS por COREDE – 1997 - 2004. ....	93
Tabela 15 - Razão entre Despesa em Infra-estrutura e Despesa Total dos municípios do RS por COREDE – 1997 - 2004. ....	94
Tabela 16 - Razão entre Despesa Social e Despesa Total dos municípios do RS por COREDE - 1997 - 2004. ....	95
Tabela 17 – Comportamento dos componentes orçamentários dos municípios do RS - 1997 - 2004. Dados per capita a preços de 31.12.2004 - em R\$.....	96
Tabela 18 - Comportamento dos componentes orçamentários dos municípios do RS - 1997 a 2004. Grupo 1 – Municípios com população inferior a 50 mil habitantes. Dados per capita a preços de 31.12.2004 – em R\$ .....	97

Tabela 19 - Comportamento dos componentes orçamentários dos municípios do RS - 1997 - 2004. Grupo 2 – Municípios com população entre 50 e 200 mil habitantes. Dados per capita a preços de 31.12.2004 - em R\$ .....	97
Tabela 20 - Comportamento dos componentes orçamentários dos municípios do RS- 1997 - 2004. Grupo 3 – Municípios com mais de 200 mil habitantes. Dados per capita a preços de 31.12.2004 – em R\$ .....	99
Tabela 21 – Relação entre Gasto Público e PIB nos municípios do RS, 1997-2004..	99
Tabela 22 - Coeficientes estimados utilizando MQG - Mínimos Quadrados Generalizados – Efeitos Aleatórios - RE. ....	152
Tabela 23 - Coeficientes estimados utilizando MQO - Mínimos Quadrados Ordinários - Efeitos Fixos - FE. ....	153

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

ARO - Antecipação de Receita Orçamentária

BEA -Budget Enforcement Act

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômico

CC - Cargo em Comissão

CEF – Caixa Econômica Federal

CF - Constituição Federal

CI – Controle Interno

COMPAQ - Comissão Permanente de Capacitação, Controle e Avaliação de Desempenho de Qualidade do Servidor e do Serviço Público

COP – Conselho do Orçamento Participativo

COREDE - Conselho Regionais de Desenvolvimento

ENAP - Escola Nacional de Administração

FAMURS - Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul

FEE - Fundação de Economia e Estatística

FMI - Fundo Monetário Internacional

FPE - Fundo de Participação do Estados

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEF – Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental

GP - Gasto com Pessoal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICM - Imposto sobre Circulação de Mercadorias

ICMS - Imposto sobre Mercadorias e Serviços

INSS - Instituto Nacional de Seguridade Social

IOF - Imposto sobre Operações Financeiras

IPCA/IBGE – Índice de Preços ao Consumidor Ampliado

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano

ISS – Imposto sobre Serviços

ISTR - Impostos sobre Transporte Rodoviário

ISC - Imposto sobre Serviços de Comunicação

ITBI – Impostos de Transmissão de Bens Imóveis Inter Vivos

IVVC - Imposto sobre a Venda

IUEE - imposto sobre Energia Elétrica

IULC - Imposto sobre lubrificantes e Combustíveis  
IUM – Impostos sobre minerais  
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LOA - Lei Orçamentária Anual  
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal.  
MCI - Manifestação Conclusiva do Controle Interno  
OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
OM - Orçamento Monetário  
OF - Orçamento Fiscal  
PDRAE – Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado  
PIB – Produto Interno Bruto  
PPA - Plano Plurianual  
PMAT – Programa de Modernização da Administração Tributária  
PNAFM - Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros  
RCL - Receita Corrente Líquida  
RLR – Receita Líquida Real  
RREO - Relatório Resumido da Execução Orçamentária  
RGF - Relatório de Gestão Fiscal  
SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira  
SISCOPE - Sistema de Controle de Obras Públicas  
SIAPC - Sistema de Informações para Auditoria e prestação de Contas, em 2002, o  
SIGPLAN - Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento,  
SMED - Secretaria Municipal de Educação  
SMS - Secretaria Municipal de Saúde  
STN - Secretaria do Tesouro Nacional  
TCE - Tribunal de Contas do Estado  
UME - União Monetária Européia

## **SUMÁRIO**

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
<b>2 A REFORMA DO ESTADO.....</b>	<b>23</b>
<b>2.1 REFORMA DO ESTADO - DEBATE TEÓRICO RECENTE.....</b>	<b>23</b>

<b>2.2 REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO.....</b>	<b>26</b>
<b>3 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....</b>	<b>47</b>
<b>3.1 RESPONSABILIDADE FISCAL E BOAS PRÁTICAS PARA A TRANSPARÊNCIA FISCAL SEGUNDO O FMI – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL .....</b>	<b>47</b>
<b>3.2 HISTÓRICO E OBJETIVOS DA LRF .....</b>	<b>50</b>
<b>3.3 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS QUE INSPIRARAM A LRF BRASILEIRA .....</b>	<b>52</b>
<b>3.4 LRF: DA GESTÃO DE PLANEJAMENTO, DA DESPESA COM PESSOAL; DA DÍVIDA E DO ENDIVIDAMENTO E DA TRANSPARÊNCIA FISCAL.....</b>	<b>55</b>
<b>4 IMPACTOS DA LRF NAS FINANÇAS DOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS.....</b>	<b>72</b>
<b>4.1 METODOLOGIA .....</b>	<b>72</b>
<b>4.2 A ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DOS ORÇAMENTOS .....</b>	<b>75</b>
<b>4.3 EQUILÍBRIO FISCAL: DESPESA COM PESSOAL E DÍVIDA.....</b>	<b>78</b>
<b>4.4 COMPORTAMENTO DOS GASTOS MUNICIPAIS POR FUNÇÃO ECONÔMICA, 1997 – 2004 .....</b>	<b>87</b>
<b>4.5. COMPORTAMENTO DOS GASTOS MUNICIPAIS POR CATEGORIA ECONÔMICA, 1997-2004.....</b>	<b>95</b>
<b>5 IMPACTOS DA LRF NA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, DE PESSOAL E TRANSPARÊNCIA: RESULTADOS DA PESQUISA DE CAMPO .....</b>	<b>101</b>
<b>5.1 METODOLOGIA .....</b>	<b>101</b>
<b>5.2 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA .....</b>	<b>103</b>
<b>5.3 GESTÃO DE PESSOAL .....</b>	<b>111</b>
<b>5.4 TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL .....</b>	<b>128</b>
<b>5.5 MUDANÇAS NA GESTÃO PÚBLICA E A LRF.....</b>	<b>133</b>
<b>5.6 INOVAÇÕES E A LRF .....</b>	<b>136</b>
<b>6 RESULTADOS DA LRF SOBRE AS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DO RS: ANÁLISE ECONOMETRICA.....</b>	<b>143</b>
<b>6.1 REVISÃO DA LITERATURA .....</b>	<b>143</b>
<b>6.2 METODOLOGIA .....</b>	<b>146</b>
<b>6.3 RESULTADOS ECONOMETRICOS .....</b>	<b>151</b>
<b>7 CONCLUSÕES .....</b>	<b>159</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>172</b>

<b>APÊNDICE A - Quadro comparativo entre despesa fixada e empenhada nos períodos 1997-2000 e 2001-2004 - desvio padrão. ....</b>	<b>182</b>
<b>APÊNDICE B - Questionário aplicado aos gestores públicos municipais.....</b>	<b>184</b>
<b>ANEXO A - Lista de COREDEs - Conselhos Regionais de Desenvolvimento e municípios correspondentes. ....</b>	<b>196</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A crise do Estado brasileiro, a partir do final dos anos 1970, provocada por um conjunto de variáveis macroeconômicas nacionais e internacionais, reduziu a capacidade do Estado em continuar exercendo o papel de financiador, coordenador, produtor e investidor, como também de atender às demandas sociais básicas. No plano teórico houve um deslocamento do modelo keynesiano - cepalino para o, de expectativas racionais.

Ao mesmo tempo em que a Constituição democrática de 1988 introduziu um conjunto de mudanças voltado ao atendimento de demandas sociais, represadas durante o período de ruptura institucional, e fundamentalmente, à promoção da descentralização fiscal aos Estados e Municípios, a partir dos anos 1980 e 1990, influenciada pelas idéias do Consenso de Washington, predominou na literatura econômica a defesa da necessidade de o Estado reduzir o grau de intervenção na economia ou de “reconstruir” o Estado brasileiro, conforme aponta o PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. Neste sentido, a introdução da LRF foi precedida por um quadro de crise fiscal do estado brasileiro e não representou uma ação isolada, uma vez que está inserida num conjunto de medidas que objetivaram, especialmente a partir dos anos 1990, o redesenho do Estado brasileiro.

A preocupação com equilíbrio fiscal e a implantação de novos códigos de regras fiscais à administração pública tem sido pautada em inúmeros países de diferentes estágios de desenvolvimento. Nesta mesma direção, em maio de 2000, entrou em vigor no Brasil a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

O principal objetivo da Lei Complementar nº101/2000 consiste em definir normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal, através da ação planejada e transparente, prevenção de risco e correção de desvios que afetam o equilíbrio das contas públicas e que garanta o equilíbrio, através do cumprimento de metas e resultados entre as receitas e despesas e o cumprimento de limites e condições no que se refere à renúncia de receita, gasto com pessoal, seguridade social, dívida, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

Um dos objetivos da LRF é a disciplina fiscal. Neste sentido, Alesina *et al* (1999) apontam que existem três formas de se obtê-la. Através de regras de

procedimento hierárquicas, normas ou leis de orçamento equilibrado, e por último, através de regras de transparência.

As regras de procedimento hierárquicas são aquelas que atribuem maiores prerrogativas ao Poder Executivo em relação ao Legislativo em matéria orçamentária. As regras de orçamento equilibrado, segundo os autores, definem as restrições ex - ante, como os limites de gastos com pessoal e endividamento, coerentes com a política macroeconômica, e sua contabilização ex - post de forma que, no final do exercício, obtenha o equilíbrio orçamentário. E as regras de transparência são as normas relativas à elaboração de relatórios inteligíveis e a acessibilidade facilitada ao cidadão comum destas informações relativas à gestão pública. Os autores enfatizam que a ausência de transparência possibilita o surgimento de artimanhas contábeis desvinculadas da realidade.

A LRF incorporou os três tipos de regras. As normas de procedimento podem ser interpretadas pelas exigências estabelecidas em relação à elaboração, implementação e execução dos instrumentos de planejamento, o PPA – Plano Plurianual, a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e da LOA - Lei Orçamentária Anual, o orçamento propriamente dito. As regras de orçamento equilibrado são identificadas na definição dos limites de gasto com pessoal e de endividamento e na exigência de equilíbrio entre receitas e despesas orçamentárias. Por fim, as regras de transparência, em vários artigos que tratam da matéria, dedicando um capítulo exclusivo à transparência.

A partir da definição de princípios norteadores de gestão fiscal responsável, e também partindo do pressuposto de que o atendimento de demandas sociais básicas é indissociável à função de Estado, objetivamos nesta tese identificar os impactos da LRF sobre as finanças dos municípios gaúchos, após o primeiro mandato dos prefeitos que governaram sob a vigência da referida lei. Assim temos como meta identificar os impactos quanto à execução orçamentária, adequação aos limites de gasto com pessoal e dívida e comportamento dos gastos municipais (por função e por categoria econômica) no período de 1997 a 2004. Além disso, identificaremos quais os impactos da LRF na gestão pública com enfoque à gestão orçamentária, à gestão de pessoal e à transparência fiscal. Esta análise tem como escopo responder se os limites e regras impostos aos Entes Municipais, através da LRF, possibilitaram o surgimento de inovações na gestão pública.

De acordo com Pinho (2002) o tema “inovação na gestão pública” carece muito de desenvolvimento conceitual e teórico<sup>1</sup>. Na ausência de um referencial teórico específico para a inovação governamental utilizamos o referencial teórico schumpeteriano usado por Pinho (2002), adaptando-o de uma visão do processo de inovação no sistema produtivo capitalista para a análise da inovação na gestão pública. Schumpeter vê o capitalismo num processo de mudança caracterizado pela “destruição criativa”, processo através do qual velhas estruturas são substituídas por novas, promovendo desenvolvimento econômico. Dentre os fatores capazes de romper com esse fluxo são, dentre outros, a implementação de inovações<sup>2</sup>.

Obviamente, há uma diferença significativa entre avaliar o sistema econômico produtivo e o setor público. A esse respeito Finger e Brand (2001) apontam que a introdução de inovações no setor público enfrenta restrições ambientais e restrições relativas à identidade cultural. As restrições ambientais referem-se ao ambiente no qual o setor público está inserido. De um lado, atores políticos e de outro, cidadãos e sociedade, o que torna o funcionamento e a gestão do setor público muito mais complexos. Nesse sentido, o setor público opera num contexto político, diferentemente do setor privado. A segunda restrição refere-se ao fato de que apesar de as organizações do setor público serem muito similares, “senão idênticas às organizações do setor privado, sua história, no entanto, faz com que hoje elas pareçam únicas.” (p.170). Assim a história é o segundo fator que explica as especificidades do setor público como as regras e regulamentos específicos e a estrutura de mercado na qual está inserida, muitas vezes, com posições monopolistas e com tendência à burocratização. No entanto, a “tendência para burocratização é um fenômeno organizacional e não específico ao setor público.” (p. 170).

Pinho (2002) aponta que, em geral, a administração pública municipal brasileira se “assenta em bases tradicionais e conservadoras”, de forma que o processo de inovações característico do setor produtivo não atinge a área governamental. Este

---

<sup>1</sup> Tanto que o autor ao analisar a inovação da gestão pública municipal baseia-se no conceito schumpeteriano de inovação, dada a ausência de referencial teórico e básico específico para inovação governamental.

<sup>2</sup> Entende-se por inovações na visão schumpeteriana as novas combinações dos meios de produção que provocam uma ruptura no fluxo circular. Podem ser entendidas como inovações: a introdução de um novo processo de produção, de um novo produto, a descoberta de uma nova forma de matéria-prima, de uma nova forma de organização comercial ou industrial, a abertura de um novo mercado e descoberta de uma nova fonte de matéria-prima.

aspecto reduz a amplitude da inovação no setor público, o que não impede que inovações surjam na área governamental.

Outro aspecto a ser considerado segundo Schumpeter (1997) é que as inovações ou as novas combinações provocam uma descontinuidade do processo de desenvolvimento capitalista e acirra a competição entre as empresas. As empresas (antigas) reagem à competição e isso gera desequilíbrios e flutuações no sistema capitalista. Assim, segundo Schumpeter (1997), a inovação é o impulso que revoluciona a estrutura econômica, a partir de dentro, destruindo, a antiga estrutura e criando uma nova – Processo de Destruição Criadora. É a destruição de antigas e a criação de novas combinações (inovações) que ocorrem, via concorrência, com objetivo de ampliar os lucros. O sucesso de um empresário incentiva outros a inovarem (processo de difusão) com o objetivo de desfrutar parte dos lucros do inovador ou de não ser “abatido” ao longo do processo de destruição criadora.

Transpondo para o setor público, os gestores não estão submetidos a situações competitivas de mesma natureza, mas estão dependentes da legitimidade<sup>3</sup>, sendo esta, muitas vezes dependente da ativação de alguma inovação. Assim a competição no setor público pode ocorrer entre administrações de um mesmo partido ou de partidos diferentes, de forma que a “competição” é latente o tempo todo, e não somente em períodos eleitorais. Da mesma forma que os desequilíbrios e flutuações no sistema capitalista apontados por Schumpeter são decorrentes das inovações que provocam descontinuidade do processo de desenvolvimento capitalista, postulamos que no setor público, gestores públicos inovadores podem provocar ruptura, quebrando as rotinas e introduzindo mudanças na gestão pública e também provocando ruptura/desequilíbrios no sistema político, pressionando outras administrações a adotarem a mesma ou outras inovações.

Como um dos objetivos é identificar o surgimento de administração schumpeteriana, cujas inovações tenham sido impulsionadas pela vigência da LRF bem como, difundi-la para as demais administrações públicas, entendemos como inovação, nesta tese, toda a mudança introduzida na gestão pública e que tenha sido motivada pela necessidade de cumprir com a LRF. “O fazer diferente” e que tenha resultado na ampliação da eficácia do gasto público e que tenha representado melhoria

na qualidade do gasto público, o que por consequência possibilitaria ampliar o atendimento de demandas sociais básicas, em especial, saúde, educação e assistência social pelo Ente Público Municipal.

A importância desta pesquisa, além de preencher uma lacuna no que se refere ao reduzido número de estudos sobre o impacto da LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as finanças públicas dos municípios gaúchos é pioneira no que se refere à pesquisa de campo com uma amostra de municípios gaúchos objetivando identificar mudanças na gestão pública fruto das exigências da LRF. Focar o impacto sobre a gestão pública dos municípios justifica-se também, pelo fato de que a esfera municipal nunca teve, na história do federalismo brasileiro, participação tão importante e crescente na execução do gasto público, em especial em áreas sociais básicas, conforme aponta Afonso *et al* (2002). Ainda, diante da crise do Estado brasileiro, tendo como uma de suas características, a incapacidade do Estado de atender as demandas sociais básicas da população é de fundamental importância identificar se uma mudança institucional tão importante representada pela LRF - cujo objetivo central é a disciplina fiscal - possibilitou o surgimento de inovações na gestão pública e se estas apontaram para a racionalização do gasto público, permitindo a ampliação e a qualificação dos serviços básicos prestados à população, função esta, indissociada do Estado.

Nossa hipótese é de que o atendimento aos limites fiscais estabelecidos pela LRF não garante a qualificação da gestão pública e por consequência, a eficácia dos serviços públicos ofertados.

Para atender aos objetivos propostos esta tese está estruturada, além desta introdução, em mais 5 capítulos. No Capítulo 2 abordamos, além de um não-exaustivo debate sobre a reforma do estado brasileiro, duas mudanças institucionais importantes, a Constituição Federal de 1988 e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, bem como, a relação destas com os Entes Municipais e a Lei de Responsabilidade Fiscal. A partir da análise das regras e normas definidas pela LRF abordadas no Capítulo 3, nos Capítulos 4, 5 e 6 analisamos o impacto destas mudanças sobre as finanças públicas dos municípios gaúchos. No Capítulo 4 apresentamos uma análise sobre os aspectos relacionados com a execução orçamentária, equilíbrio fiscal

---

<sup>3</sup> Diniz (1997) aponta que não existem fórmulas mágicas para garantir a governabilidade, “já que diferentes combinações institucionais podem produzir condições favoráveis à sua existência” (p.196).

(despesa com pessoal e dívida) e o comportamento do gasto público municipal gaúcho por função e por categoria econômica. No Capítulo 5 analisamos os resultados da pesquisa de campo com enfoque à gestão orçamentária, de pessoal e transparência fiscal. No Capítulo 6, apresentamos os resultados da LRF sobre as finanças dos municípios gaúchos, utilizando método econométrico da análise e, por fim, apresentamos as considerações finais.

## 2 A REFORMA DO ESTADO

A “função do Estado” configura-se um tema de extenso debate desde os primórdios do capitalismo, de forma que desde então, até os dias atuais o Estado assumiu distintas funções. Do ponto de vista histórico, o debate sobre o tema tem oscilado entre a hegemonia do mercado versus hegemonia do Estado. Os mercantilistas defendem um Estado interventor voltado para a ampliação das reservas de metais e estabelecendo resistência aos interesses mercantis de outros de países. Na seqüência os fisiocratas inauguram o “liberalismo fisiocrata” defendendo atividades econômicas livres da ação estatal. Assim, com a Fisiocracia e advento do liberalismo econômico de Adam Smith, segundo o qual existem na economia mecanismos auto-reguláveis, predominou a hegemonia do mercado. No entanto, a crise mundial dos anos 1930, mostrou a fragilidade da teoria da auto-regulação dos mercados, de forma que a hegemonia de mercado moveu-se em direção a uma forte intervenção do Estado na economia, em função do caráter cíclico e instável da acumulação capitalista, apontado por Keynes. Com a recente crise de Estado, novas abordagens teóricas passam a questionar esta supremacia de Estado e mais que isso, apontando que a crise é derivada da intervenção do Estado na economia, em especial, da indisciplina fiscal e da grande estatização da economia.

O objetivo deste capítulo é apresentar, de forma não exaustiva, o debate sobre a crise do Estado desenvolvimentista e a configuração de um novo paradigma baseado nas idéias de expectativas racionais, contextualizando assim, o cenário no qual a LRF entrou em vigor no Brasil. Além disso, também abordamos as mudanças institucionais representadas pela Constituição Federal de 1988 e pelo PDRAE – Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado aprovado em 1995, as quais entraram em vigor num cenário de crise de Estado e de configuração de um novo paradigma de política econômica.

### 2.1 REFORMA DO ESTADO - DEBATE TEÓRICO RECENTE

Pelo menos no período de 1930 até o início os anos 1980 o Estado brasileiro interviu fortemente na economia desempenhando as funções de coordenador, financiador, produtor e indutor do crescimento econômico. No entanto, a partir dos

anos 1980 configurou-se o esgotamento do estado desenvolvimentista como indutor deste crescimento econômico em função de um conjunto de variáveis macroeconômicas nacionais e internacionais.

Segundo Barreto (2000) quando o Estado Nacional - Desenvolvimentista perde a capacidade de ser indutor do crescimento econômico, a qual tinha sido sua principal fonte de sustentação e legitimação, inicia no país um movimento contrário às posições estatistas e o recrudescimento das propostas de reforma de estado. Assim, o que está em questão no debate em torno da reforma do estado “é muito mais do que uma reengenharia administrativa do Estado, mas um reordenamento das relações Estado – sociedade, o que acaba por trazer à tona, para o observador de tal processo, uma certa reflexão já acumulada a respeito do perfil das relações entre Estado e sociedade no Brasil” (p.33).

Estas mudanças na configuração do Estado, a partir dos anos 1980, podem ser atribuídas a diferentes movimentos. Segundo Lopreato (2000) no quadro internacional pelo fim do acordo de Bretton Woods, pela crise da teoria keynesiana de pleno emprego, pela elevação da taxa juros e pelas taxas de crescimento muito baixas comparativamente ao “anos de ouro” do capitalismo. Adicionalmente, o *welfare state* é posto em xeque em função da crise fiscal e do aumento da relação dívida/PIB dos países centrais.

Internamente, as finanças públicas enfrentam um período de deterioração desde, pelo menos o final dos anos 1970, acelerada pela elevação da taxa de juros internacional no final desta década e agravada ainda mais, pelo pífio crescimento econômico, sobretudo, durante a década “perdida”. Com a crise de estado ancorado no modelo keynesiano-cepalino<sup>1</sup> o debate sobre os efeitos do déficit público sobre a demanda agregada foi relegado a um segundo plano, de forma que no cenário teórico, passa a imperar a visão das expectativas racionais, sobretudo dos economistas ligados à escola novo-clássica. Assim a análise sobre a administração da demanda agregada deu lugar à sustentabilidade da dívida pública e a solução para combater à inflação e à crise fiscal bem como a geração de superávit primário e a retomada do crescimento

---

<sup>1</sup> Consideramos a posição da CEPAL vigente até o final dos anos 1980, ou seja, até a publicação em março de 1990, do documento intitulado “Transformação Produtiva com Equidade: a tarefa prioritária do Desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos Anos Noventa”.

econômico se daria através da retirada do Estado da economia. Segundo Lopreato (2004, p.130) neste contexto:

As questões de longo prazo relativas ao tamanho apropriado do setor público e à construção de regras duradouras na condução da política econômica ganharam destaque na agenda das agências multilaterais. As reformas estruturais e a introdução de regras fiscais e monetárias assumiram o status de princípios fundamentais na formação de um ambiente favorável à expansão do setor privado. A construção deste cenário econômico pró-mercado provocou a revisão dos critérios anteriores de avaliação da política fiscal e a definição de outros parâmetros na condução da política econômica e no monitoramento dos programas de ajuda financeira das agências internacionais.

Assim, com a crise da política de sustentação da demanda preconizada pelo Estado keynesiano, entra em cena a visão liberal de Estado e nesse “novo” liberalismo impera, do ponto de vista teórico, a idéia das expectativas racionais, dos novos clássicos. Segundo a visão das expectativas racionais os agentes econômicos usam da melhor forma possível (não cometendo erros sistemáticos) todas as informações disponíveis de forma que a partir destes dados podem mapear possíveis resultados econômicos futuros e optar pela melhor forma de atuação no presente. Esta é a base das expectativas racionais introduzidas por Muth (1960 e 1961) e amplamente utilizadas por Lucas (1960, 1961) nos modelos macroeconômicos (Ramiz *et al*, 1996).

À luz das expectativas racionais, as políticas de manipulação da demanda agregada para a estabilização do emprego e do produto passaram a ter sua eficácia questionada de forma que a política macroeconômica, segundo os novos clássicos, deveria pautar-se

por medidas rígidas, sustentadas no tempo, cujo objetivo seria o de ancorar as expectativas de mercado e balizar o comportamento de agentes racionais com perfeita previsibilidade dos riscos de médio e longo prazos envolvidos em decisões de curto prazo. O compromisso com a estabilidade e com as práticas econômicas dela decorrentes negava as políticas anteriores de curta duração voltadas à sustentação da demanda agregada e assumia o papel de fiador do ambiente favorável ao setor privado. (LOPREATO, 2004, p.132).

Dentro dessa lógica seria necessária a implementação de reformas estruturais como a redução do tamanho do Estado e a promoção de políticas de liberalização e desregulamentação da economia, propostas estas preconizadas pelo Consenso de Washington. A partir do pressuposto de que a crise de estado era fruto da indisciplina fiscal e do excesso do tamanho do Estado, o referido receituário apontou quais as

medidas de política econômica que deveriam ser implementadas, seguindo as “orientações” das instituições multilaterais. Dentre estas, destacamos: a disciplina fiscal, objetivando a eliminação do déficit público, cujo tamanho do déficit implicaria num superávit primário em razão do PIB; prioridades ao gasto público, devendo este ser redirecionado de áreas politicamente sensíveis (administração, defesa, subsídios indiscriminados e “elefantes brancos”) para setores com potencial de distribuição de renda (saúde preventiva, educação básica e infra-estrutura); liberalização financeira e comercial; reforma tributária envolvendo ampliação da base tributária e corte dos percentuais marginais das taxas; privatizações visando a redução da intervenção estatal, desregulamentação da atividade econômica, determinação da taxa de juros e de câmbio pelo mercado e a garantia dos direitos de propriedade (Almeida Filho, 2003).

O ponto central, segundo o Consenso de Washington, era de que a crise de Estado na América Latina era fruto do “populismo econômico traduzido em indisciplina fiscal e excesso de intervenção do Estado” (Pereira, 1991, p. 3) . Com base neste diagnóstico a solução se daria através da redução do grau de intervenção do Estado na economia e pela obtenção do equilíbrio fiscal. Segundo o referido receituário o déficit público gera inflação e desemprego provocando instabilidades, por isso era necessário enxugar a máquina e repassar ao setor privado que “além de ser mais eficiente”, também reduziria os gastos do Estado. Caberia ao Estado garantir a estabilidade da moeda através do cumprimento das metas de política fiscal, tendo como centralidade a solvência da dívida pública e a redução do risco país. O cumprimento das metas fiscais e por consequência, a sustentação da dívida pública, depois de algum tempo, abriria um círculo virtuoso de crescimento econômico, “graças ao papel de fiador do ambiente favorável ao setor privado”.

## 2.2 REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO

O tema, a reforma do estado no Brasil, está presente desde a constituição do Estado brasileiro. Se a constituição deste Estado se efetivou através da implementação de um conjunto de mudanças econômicas, políticas e psicoculturais, conforme aponta Fernandes (2002), cada um destes processos caracterizou-se por uma reforma do Estado. No entanto, nesta tese entende-se por reforma do Estado a implementação de

um conjunto de mudanças na economia brasileira, num contexto de crise de Estado, a partir do final dos anos 1970 e início da década de 1980, tendo como justificativa a incapacidade do estado de continuar exercendo o papel até então desempenhado de indutor do crescimento econômico.

Neste sentido, a reforma do Estado brasileiro está na agenda política desde o Governo Figueiredo. No período de 1979 até o início do século XXI foi implementado um conjunto de medidas objetivando um redesenho do Estado Brasileiro. Destacam-se o Programa Nacional de Desburocratização<sup>2</sup> adotado em 1979, o qual tinha como escopo racionalizar e dotar de maior eficiência as relações do Estado com os usuários de serviços públicos<sup>3</sup>, através da descentralização de serviços e distribuição de bens públicos para os entes federados, estados e municípios e o Programa de Desestatização<sup>4</sup> adotado a partir de 1981.

No Governo Sarney (1985-1990), destaca-se a adoção do Programa de Privatizações, dando continuidade ao programa iniciado no governo anterior, o qual resultou na privatização de 18 empresas estatais. Destaca-se também como característica do governo da transição democrática, além da promulgação da nova Carta Constitucional em 1988, a implementação da reforma administrativa através da criação de novos órgãos como a SEDAP - Secretaria da Administração Pública da Presidência da República responsável pela implementação da reforma e a ENAP - Escola Nacional de Administração Pública voltada à qualificação dos servidores públicos de nível superior. O conjunto de mudanças institucionais foi no sentido de reconstituir algumas carreiras como da Procuradoria da Fazenda Nacional e da Polícia Federal e criar outras como, a Auditoria do Tesouro Nacional, a de Gestão Governamental, a de Orçamento e a de Finanças e Controle, todas voltadas à elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas.

No Governo Collor (1990-1992) destacam-se a extinção de ministérios, secretarias e órgãos especiais cujo objetivo central era promover mudanças significativas na estrutura organizacional do Executivo Federal e a implementação de um amplo programa de privatizações que objetivava a redução da dívida pública e a

---

<sup>2</sup> O PND foi regulado pelo Decreto nº 83.740/1979.

<sup>3</sup> Vários dispositivos legais neste sentido foram adotados como o Programa de Melhoria do Atendimento ao Público (Decreto nº 86.214/1981) e o Programa de Desestatização (Decreto nº 86.215/1981).

retomada dos investimentos domésticos pelas empresas privatizadas e o redirecionamento do Estado para áreas consideradas de prioridade nacional.

No governo Itamar Franco (1992-1994), ações de implementação da reforma do Estado foram caracterizadas pela continuidade do processo de privatizações e por um conjunto de mudanças institucionais e legais como a criação da Secretaria de Controle sobre as Estatais, a instituição das Leis Orgânicas do Ministério Público<sup>5</sup> e da Advocacia Geral da União<sup>6</sup>, um novo disciplinamento das licitações e contratos administrativos<sup>7</sup> e a criação do CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica.

No governo FHC (1995-2002) implantou-se programas de reforma da ordem econômica, da previdência e da administração pública. Do lado da ordem econômica eliminaram-se mecanismos de reserva de mercado, protecionismo, monopólio estatal e a execução do programa de privatizações ou a concessão de setores de infra-estrutura (fim do monopólio estatal nas áreas de petróleo, energia elétrica e telecomunicações, fim da proibição da entrada de empresas estrangeiras na exploração de minérios e no transporte de mercadorias e passageiros entre os portos nacionais e alteração na definição de empresa brasileira permitindo tratamento igualitário entre capital nacional e externo). As reformas da previdência e da administração pública objetivaram reduzir gastos públicos, flexibilizar a administração pública para viabilizar a modernização da gestão pública rumo a uma administração pública gerencial, conforme está previsto no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, aprovado pela Câmara da Reforma do Estado<sup>8</sup>, em setembro de 1995, e pela Presidência da República, o qual analisaremos a seguir.

---

<sup>4</sup> O primeiro programa de privatizações foi legalmente implementado pelo Decreto nº 86.215, de 15 de julho de 1981.

<sup>5</sup> Através da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993.

<sup>6</sup> Através da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

<sup>7</sup> Esse novo disciplinamento foi formalizado através da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

<sup>8</sup> A estrutura institucional da reforma era composta pela Câmara de Reforma do Estado, pelo Comitê Executivo da Reforma do Estado e pelo Conselho da Reforma do Estado. A Câmara era composta por um Conselho Ministerial, a saber: pelos Ministros, Chefe da Casa Civil (presidente), MARE, Planejamento e Orçamento, Fazenda, do Trabalho, do Estado Maior das Forças Armadas e pelo secretário Geral da Presidência da República. O Comitê Executivo era composto pelos Secretários-Executivos dos Ministros integrantes da Câmara e pelos Secretários da Reforma do Estado Federal, de Controle e do Orçamento Federal e tinha como função subsidiar a Câmara de Reforma do Estado. O terceiro órgão tinha caráter consultivo e era composto por autoridades empresariais, universitárias e governamentais com notório saber sobre a administração pública.

O redesenho do Estado brasileiro caracterizou-se pela introdução de um conjunto de mudanças institucionais, do qual destacamos, a Constituição Federal de 1988, o PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) e a LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal (2000). Neste sentido, neste subitem abordaremos as principais mudanças introduzidas pela Carta Magna de 1988 em relação às finanças públicas, em especial aos municípios, foco desta pesquisa, e uma análise do PDRAE e suas relações com a LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal, cuja norma entrou em vigor num contexto de reestruturação do Estado brasileiro. As mudanças introduzidas pela LRF serão abordadas no capítulo 3 desta tese.

### **2.2.1 A Constituição Federal de 1988 e os municípios**

A descentralização fiscal ocorrida a partir da Constituição Federal de 1988 é um marco. Além disso, a referida Carta Magna trouxe significativas mudanças ao quadro federativo brasileiro. Neste sentido, abordaremos, inicialmente, as mudanças constitucionais sobre a descentralização fiscal e por fim, o impacto sobre o federalismo brasileiro.

#### **2.2.1.1 A Descentralização Fiscal e os Municípios**

No que se refere à questão tributária, o sistema vigente até então, (Constituição Federal de 1967 e Código Tributário Nacional de 1966) concentrava os impostos na União tornando os Estados e Municípios mais dependentes das transferências da esfera federal, afetando de forma significativa a autonomia<sup>9</sup> dos entes federados. A Carta Magna de 1988 estabeleceu uma melhor distribuição das competências tributárias às esferas subnacionais ampliando, comparativamente, a autonomia dos municípios. Os municípios a partir de então, além de permanecerem com a competência tributária do IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano e do ISS – Imposto sobre Serviços, ampliaram a competência tributária através da incorporação de dois novos impostos, a saber, o ITBI – Impostos de Transmissão de Bens Imóveis Inter Vivos, que antes era de competência dos Estados (através do Imposto de

---

<sup>9</sup> Autonomia provém do termo “nomos” e significa do ponto de vista técnico a capacidade de editar normas próprias para organizar determinado ordenamento. Inclui-se a possibilidade de escolher seus governantes, ter competência de legislar, tributar, arrecadar dentre outras. Entretanto, as decisões do poder autônomo, devem sujeitar-se aos limites e aos controles da Carta Magna.

Transmissão de Bens Imóveis) e o IVVC - Imposto sobre a Venda a Varejo de Combustíveis, exceto óleo diesel, conforme está demonstrado no Quadro 1.

Quadro 1 – Distribuição das competências tributárias até e a partir da Constituição Federal de 1988 entre União, Estados e Municípios.

<b>Ente</b>	<b>Até a CF/1988</b>	<b>A partir da CF/1988</b>
<b>União</b>	Importação Exportação Renda Produtos Industrializados Operações Financeiras Propriedade Territorial Rural Transportes Rodoviários Serviços de Comunicações Combustíveis e Lubrificantes Energia Elétrica e Minerais Taxa e Contribuição de Melhoria	Importação Exportação Renda Produtos Industrializados Operações Financeiras Propriedade territorial Rural <sup>10</sup> Grandes Fortunas Taxa e Contribuição de Melhoria
<b>Estados</b>	Transmissão de Bens Imóveis Circulação de Mercadorias Veículos Automotores Taxa e Contribuição de Melhoria	Transmissão Causa Mortis e Doação Circulação de Mercadorias e Serviços Veículos Automotores Taxa e Contribuição de Melhoria
<b>Municípios</b>	Propriedade Territorial Urbana Serviços Taxa e Contribuição de Melhoria	Propriedade Territorial Urbana Transm. de Bens Imóveis Inter Vivos Serviços Venda a Varejo de Combustível Taxa e Contribuição de Melhoria

Fonte: Constituição Federal de 1988 e Oliveira (1995)

Estas mudanças possibilitaram uma ampliação da competência tributária dos municípios a partir de 1988<sup>11</sup>. No entanto, apesar da ampliação da competência tributária dos municípios no que se refere à liberdade de criar novos impostos, a Carta Magna de 1988 manteve o estabelecido na Constituição Federal de 1967 e no Código Tributário Nacional de 1966, ou seja, a exclusividade da União, vetando assim a possibilidade dos entes federados criarem novos impostos.

<sup>10</sup> Através da Lei nº 11.250/2005, a União, por intermédio da Secretaria da Receita Federal, poderá celebrar convênios com o Distrito Federal e os Municípios que assim optarem, visando a delegar as atribuições de fiscalização, inclusive a de lançamento dos créditos tributários, e de cobrança do ITR - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, de que trata o inciso VI do art. 153 da Constituição Federal, sem prejuízo da competência supletiva da Secretaria da Receita Federal.

<sup>11</sup> O mesmo ocorreu com os Estados, que apesar de permanecerem com o mesmo número de impostos (3) houve uma ampliação da base tributária em função da incorporação dos Serviços no antigo ICM - Imposto sobre Circulação de Mercadorias, transformando-o em ICMS - Imposto sobre Mercadorias e Serviços, incorporando também, combustíveis, energia, telecomunicações, transporte e minerais.

No que se refere à liberdade dos municípios decidirem sobre as alíquotas de impostos, a Carta Magna estabeleceu autonomia para os mesmos definirem as alíquotas de dois impostos, o IPTU e o ITBI<sup>12</sup>. E, no caso dos outros impostos de competência dos municípios, o ISS e o IVVC, define a norma constitucional, que seriam fixadas as alíquotas teto através de leis complementares. Assim, a partir destes limites os municípios podem manejar as alíquotas dos dois referidos impostos<sup>13</sup>.

Além disso, a Carta Magna de 1988, ao impedir que a União institua isenção de tributos da competência de outras esferas da federação, como ocorria no período de ruptura institucional e, ao ampliar a competência tributária dos municípios e estados, contribuiu para o federalismo brasileiro. Também houve fortalecimento da autonomia fiscal dos municípios com a elevação do FPM – Fundo de Participação dos Municípios e a ampliação da participação do ICMS de 20% para 25%, conforme demonstramos no Quadro 2.

As mudanças implementadas na distribuição e partilha de impostos pela Carta Magna de 1988 resultaram num aumento da participação dos entes subnacionais no bolo tributário. No entanto, a análise da descentralização da receita tributária não pode ser desacompanhada da descentralização dos encargos aos entes federados, no caso especial desta tese, aos municípios. Neste sentido, a Constituição não foi explícita em relação à definição dos encargos, embora fazendo referência à municipalização de serviços básicos com saúde e educação, não houve planejamento prévio, no que se refere à descentralização dos encargos, de forma que os governos subnacionais tiveram que assumir uma responsabilidade cada vez maior no que se refere à prestação de serviços públicos.

#### Quadro 2- Partilha e distribuição dos Impostos entre União, Estados e Municípios – %

---

<sup>12</sup> Na Constituição Federal anterior também havia essa autonomia.

<sup>13</sup> Na Constituição Federal de 1967 os municípios tinham autonomia para definir as alíquotas do ISS. Atualmente a matéria é regulamentada pela Lei Complementar nº 116/2003

Competência/Imposto	Até a Const. Federal/1988			Após Constituição Federal/1988		
	União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
<b>UNIÃO</b>						
Importação	100			100		
Exportação	100			100		
Renda	67	14(FPE) <sup>(1)</sup> 2,0(Fundo Especial).	17 (FPM) <sup>(2)</sup>	53	21,5 (FPE) 3(NO,NE,CO) <sup>3)</sup>	22,5 (FPM) <sup>(2)</sup>
Produtos Industrializados	67	14(FPE) <sup>(1)</sup> 2,0(Fundo Especial).	17 (FPM)	43	21,5 (FPE) 3(NO,NE,CO) <sup>(3)</sup> 7,5(F.Export)	22,5 (FPM) <sup>(2)</sup> 2,5(F.Exp)
Oper. Financeiras <sup>(4)</sup>	100	-	-	100	-	-
Transp. Rodoviários <sup>(5)</sup>	30	50	20	-	-	-
Serv. Comunicação <sup>(5)</sup>	100	-	-	-	-	-
Combust/Lubrif.1987 <sup>5)</sup>	44	37,33	18,67	-	-	-
1988	40	40	20			
Energia Elétrica <sup>(5)</sup>	40	50	10	-	-	-
Minerais <sup>(5)</sup>	10	70	20	-	-	-
Territorial Rural	-	-	100	50	-	50
Grandes Fortunas	-	-	-	100	-	-
<b>ESTADOS</b>						
Circul. Mercadorias 1988 – e Serviços <sup>(5)</sup>	-	80	20	-	75	25
Trans. Bens Imóveis <sup>(6)</sup> Causa Mortis/ Doação	-	50	50		100	
Veículos Automotores	-	50	50		50	50
<b>MUNICÍPIOS</b>						
Predial/Territorial Urb	-	-	100			100
Trans. Inter Vivos	-	-	-	-	-	100
Serviços	-	-	100			100
Venda a Varejo de Combustível <sup>(7)</sup>						100

Fonte: Constituição Federal de 1988 e Oliveira (1995)

Notas:

- 1- FPE - Fundo de Participação do Estados.
- 2- FPM - Fundo de Participação dos Municípios.
- 3- Para fins metodológicos os 3% foram incluídos na esfera Estadual. No entanto, destina-se para constituição de Fundos regionais para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte (0,6%), Nordeste (1,8%)

- Centro-Oeste (0,6%) conforme estabelece o artigo 159 da Constituição Federal em vigor.
- 4- De acordo com o parágrafo 5º do artigo 153 da Constituição Federal, do IOF sobre o ouro será assegurada a transferência do montante da arrecadação sendo 30% aos Estados e 70% aos Municípios.
  - 5- O antigo ICM foi transformado em ICMS a partir de 1988. Foram incorporados ao ICMS os antigos impostos sobre transporte rodoviário (ISTR), serviços de comunicação (ISC), lubrificantes e combustíveis (IULC), energia elétrica (IUEE) e minerais (IUM).
  - 6- O Imposto de Transmissão de Bens Imóveis foi transformado em dois novos, o de Transmissão Causa Mortis e Doação, de competência estadual, e o de Transmissão de Bens Imóveis Inter Vivos de competência municipal.
  - 7- IVVC foi previsto na Constituição Federal de 1988 (Art.156, inciso III) e extinto pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993.

Sobre este tema, Oliveira (1995) aponta que o Congresso Constituinte caracterizou-se por disputas acirradas em torno da repartição das receitas fiscais e não se preocupou com uma definição precisa sobre a descentralização de encargos, resultando numa estrutura desequilibrada entre os entes federados. No entanto, apesar do caráter desordenado da descentralização das despesas, houve um aumento da autonomia na execução das competências tributárias e na ampliação da participação na receita e no gasto dos governos subnacionais.

#### 2.2.1.2 A Constituição Federal de 1988 e o pacto federativo

A federação brasileira foi implantada a partir de 15 de novembro de 1889. A partir de então, as províncias do Brasil, reunidas pelos laços da Federação, passaram a constituir os Estados Unidos do Brasil<sup>14</sup>. Do ponto de vista histórico apesar de a federação brasileira ter se inspirado no modelo norte-americano ela nasceu de uma forma totalmente diferente daquela. Nos Estados Unidos, as partes deram origem ao todo, ou seja, foi a partir da união das ex-treze colônias inglesas que se formou uma confederação e mais tarde, uma federação que deu origem ao sistema federativo norte-americano. Os estados independentes cederam parte de sua soberania ao Poder Central (movimento centrípeto). No caso brasileiro, partimos de um Estado unitário e

---

<sup>14</sup> Como é sabido foi a Constituição Federal de 1891 que implantou de fato o federalismo presidencialista norte americano no Brasil. Segundo Oro Boff (2005) esse “Transplante que, desde a inadequada cópia na própria definição do país - Estados Unidos do Brasil - até o artificialismo de

centralizador para, posteriormente, nos transformarmos num modelo descentralizador de poder. No Brasil, ao contrário dos EUA, a União cedeu parte de sua soberania às províncias (movimento centrífugo).

Além disso, até 1889 a autonomia reservada somente aos municípios passa também às províncias. Segundo Bonavides (apud Oro Boff, 2005, p.59), esse fato interrompeu a origem da federação brasileira via municipalismo: “(...) quando se deu a proclamação da República, estávamos mais amadurecidos ao nível local, para a descentralização política do que na faixa provincial”.

Outra característica do federalismo brasileiro é alternância de períodos de centralização e de descentralização<sup>15</sup> de poder. Em geral, há certo consenso na literatura ao se considerar a história política brasileira, o período desde a primeira Constituição Republicana de 1891 até o final do século XX, houve alternância entre centralização e descentralização de poder. De 1891 a 1930 houve descentralização. No entanto, o Governo Vargas de 1930 a 1945, caracterizou-se pela centralização de poder na União. De 1946 a 1964 houve, novamente, descentralização; A partir de 1964, com a ruptura institucional, houve um retorno à centralização de poder político na União. Um conjunto de mudanças institucionais, implantado no Brasil a partir da década de 1970, como eleições diretas para governadores e, na década seguinte, como as eleições (mesmo que indiretas) para Presidente da República e a instalação da Assembléia Nacional Constituinte, contribuiu à descentralização do poder. Neste sentido, as bases para a descentralização foram consolidadas na Constituição Federal de 1988.

No que se refere aos municípios, o pêndulo da descentralização versus centralização também se efetivou. Do ponto de vista histórico, o município no Brasil é anterior às províncias. Sua origem remonta a Portugal, onde povoados constituíam uma vila com a autorização do rei. No Brasil, durante o período do império, o município não tinha definição clara de suas funções, sendo que a Constituição remetia o assunto para ser definido em leis regulamentares. A Constituição definia somente a composição e as competências do referido ente e o mesmo ficava sob o controle da província. A partir da primeira Constituição Republicana (1891), o município passou a

---

outorgar competências aos Estados não correspondia à nossa realidade histórica de Estado unitário” (p.62).

ter a garantia da autonomia, no seio da organização dos Estados-membros. No entanto, somente em 1926, uma Emenda Constitucional explicitou a autonomia, e assim mesmo não foi concretizada. Segundo Meirelles (apud Oro Boff, 2005) “o município viveu quatro décadas sem recursos, sem liberdade, sem progresso e autonomia”(p. 81).

Na primeira Constituição da década de 1930, a autonomia do ente municipal foi retomada. No entanto, o resultado foi à subordinação do município ao Estado. A Constituição do “Estado Novo” (1937) da mesma forma consolidou a limitação da autonomia municipal, ao indicar que o referido ente possuía garantias e não direitos<sup>16</sup>.

Com fim da ditadura de Vargas, a Constituição de 1946 estabeleceu ao ente municipal, competência tributária, participação nas receitas, eleições para o Chefe do Poder Executivo (excetuando em algumas cidades, capitais e áreas de segurança).

Durante a vigência desta Carta Constitucional até 1964, houve uma descentralização de poder aos municípios. No entanto, a partir da ruptura institucional de 1964 o pêndulo se move novamente à União. A primeira Constituição do regime militar (1967) restringiu a liberdade de criação, organização e atuação do ente municipal. No entanto, a Constituição de 1988, rompeu mais uma vez com este ciclo e restabeleceu os ideais municipalistas. Do ponto de vista político a Carta Magna de 1988 tornou o município um ente da Federação<sup>17</sup> com autonomia política e administrativa.

A Constituição Federal de 1988, ao permitir maior participação dos municípios no “bolo tributário”, trouxe maior independência e autonomia a estes entes. Obviamente, que pelo fato da União ter a possibilidade de instituir tributos (contribuições sociais), sem que sejam repartidos com os demais entes mostra que a União continua tendo uma competência bastante abrangente.

Segundo Rangel (1999), a descentralização fiscal - redefinição de competências orçamentárias em favor de esferas subnacionais de governo - fez parte de um processo de democratização comum, durante os anos 1980, em toda a América

---

<sup>15</sup> A descentralização caracteriza-se pela separação de atividades, para a qual requer-se a existência de órgão independente do poder Central, com atribuições, meios próprios de ação e condições materiais para tal.

<sup>16</sup> Neste período, o prefeito municipal era nomeado pelo Governador do Estado.

<sup>17</sup> O artigo 1º da Carta de 1988 estabelece; “A República Federativa do Brasil, formada pela União indissolúvel dos Estados Municípios e do Distrito Federal constitui-se o Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos...”. Assim como o artigo 18: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

Latina. Este processo baseou-se no argumento político de que a descentralização promoveria a liberdade necessária à “democracia representativa”. E no argumento econômico de que seriam promovidos o desenvolvimento regional e a melhor alocação dos serviços públicos.

Além da reforma institucional, concretizada através da Carta Magna de 1988, o Estado brasileiro vivenciou um conjunto de outras mudanças institucionais relevantes no redesenho do Estado. Neste sentido apresentamos a seguir o PDRAE - O Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, aprovado em setembro de 1995.

### **2.2.2 O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE<sup>18</sup>**

O PDRAE<sup>19</sup> foi elaborado pelo MARE<sup>20</sup> - Ministério da Administração Federal e da Reforma do Aparelho do Estado<sup>21</sup>. O referido Plano Diretor estabelece as diretrizes para implantar uma ampla reforma do aparelho do Estado brasileiro. Inicialmente aponta que “tornou-se claro, afinal, que a causa da desaceleração econômica nos países desenvolvidos e dos graves desequilíbrios da América Latina e no Leste Europeu era a crise de Estado, que não soubera processar de forma adequada a sobrecarga das demandas a ele dirigidas” (1995, p.3). Afirma que houve superação tanto do Estado-Liberal por ocasião da primeira guerra mundial e da grande depressão, quanto do Estado vigente na economia brasileira de coordenador da economia capitalista. Superação esta, decorrente da crise fiscal e do esgotamento do modelo de substituição de importações. Diante disso, define a crise de Estado como:

(1) uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reverte de várias formas: o Estado do bem-estar social nos

---

<sup>18</sup> Não pretendemos elaborar uma análise crítica do PDRAE muito menos apontar os resultados de sua implementação. Objetivamos apresentar o seu conteúdo e demonstrar o contexto no qual a LRF passou a vigorar no país.

<sup>19</sup> Existe uma distinção ente Reforma do Estado e Reforma do Aparelho do Estado conforme aponta o PDRAE. O primeiro caso tem um sentido mais amplo. Refere-se as diversas áreas governamentais e também à sociedade brasileira. Enquanto no segundo caso, a reforma está direcionada à transformação da administração pública mais eficiente e voltada à cidadania.

<sup>20</sup> O MARE criado no início do primeiro governo FHC, substituiu a extinta Secretaria da Administração Federal e teve como uma de suas prioridades a reforma do aparelho do estado brasileiro. Além disso, desempenhou funções de normatização, coordenação e execução na área de recursos humanos e modernização administrativa, dentre outras. Foi extinto em 1998.

<sup>21</sup> O PDRAE está focado à administração federal, no entanto, em sua introdução destaca que muitas das diretrizes e propostas também podem ser aplicadas nos níveis estadual e municipal.

países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e (3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática. (1995, p.3)

Assim a reforma do Estado, segundo o PDRAE, envolve aspectos como a liberalização comercial, as privatizações e as publicizações. No primeiro caso defende que, com a liberalização comercial, o Estado abandona a política protecionista de substituição de importações; no caso das privatizações justifica-a como necessidade diante da crise fiscal e da “limitação da capacidade do Estado promover a poupança forçada por intermédio das empresas estatais” (1995, p.5). Ainda ao apontar a necessidade de transferência de atividades de produção do Estado ao setor privado, justifica que o setor privado “realiza de forma mais eficiente” (1995, p.5)<sup>22</sup>. No caso das publicizações defende a transferência ao setor privado daquelas atividades não exclusivas do Estado, criando um sistema de parceria para financiamento e controle entre sociedade e Estado.

Diante dessa nova perspectiva, o referido Plano Diretor vislumbra um redesenho do Estado tendo suas funções de regulação e coordenação fortalecidas resultando numa progressiva descentralização vertical (para Estados e Municípios) na prestação de serviços sociais e de infra-estrutura. A reforma em pauta objetiva reforçar a governança<sup>23</sup> do Estado.

Do ponto de vista teórico/histórico, o PDRAE aponta as três formas de administração pública: a administração pública patrimonialista<sup>24</sup>, a burocrática e a

---

<sup>22</sup> Em relação ao debate sobre eficiência do Estado versus eficiência do setor privado GIAMBIAGI E ALEM (2000) apontam que vários estudos acadêmicos tentaram comparar a eficiência das empresas estatais e privadas. No entanto, estas pesquisas não permitiram uma opinião conclusiva sobre o tema. “De forma geral, não há diferenças significativas de comportamento entre empresas públicas, privadas e privatizadas quando sujeitas ao mesmo conjunto de regras e regulações” (p.388). Também apontam que uma pesquisa realizada no Brasil, pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, apresentada por Jonhson et all (1996) analisou 20 maiores empresas estatais e privadas atuantes num mesmo setor, no período de 1978 a 1988. Os setores pesquisados foram: transporte urbano de passageiros, químico-petroquímico, siderúrgico e bancos comerciais. “Os resultados obtidos não permitem nenhuma conclusão definitiva sobre a eficiência relativa das empresas privadas vis-a-vis as estatais, ou seja, há empresas públicas eficientes e ineficientes, da mesma forma que existe, empresas privadas eficientes e ineficientes” (p.388). Neste sentido as pesquisas empíricas nesta área têm mostrado que a estrutura de mercado na qual as empresas estatais e privadas estão inseridas é mais relevante para explicar o grau de eficiência e não se o proprietário do capital é público ou privado.

<sup>23</sup> Governança é a capacidade administrativa e financeira do Estado colocar em prática as ações do Governo.

<sup>24</sup> Chieza (2006) ao analisar a constituição do Estado brasileiro segundo Faoro (2001) em “Os Donos do poder: formação do Patronato político brasileiro” aponta que o Estado português foi transposto no Brasil. E essa transposição do “modelo” português onde se consagra a supremacia do príncipe tendo-o

gerencial. A Administração Pública Patrimonialista caracteriza-se pela ausência de separação entre o público e o privado. A res pública não é diferenciada do privado. Assim o Estado é uma extensão do poder soberano, de seus auxiliares e servidores. Em função disso, a corrupção e o nepotismo são características deste tipo de administração. No entanto, com a consolidação do capitalismo e da democracia este tipo de administração torna-se inaceitável. A segunda forma de Administração Pública, a Burocrática, na visão do PDRAE, surge na segunda metade do século XIX, no período de vigência do Estado Liberal<sup>25</sup> e tem como objetivo combater os elementos do patrimonialismo. Este modelo de administração pública caracteriza-se pelo poder racional legal<sup>26</sup>, cujos elementos desta administração são a profissionalização, a hierarquia funcional, a impessoalidade, a idéia de carreira e o formalismo. Há a necessidade de controles rígidos como na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento das demandas à sociedade. Assim, a Administração Pública Burocrática passa a ter como característica fundamental a efetividade no controle dos abusos, e ao mesmo tempo, conforme aponta o PDRAE, está presente a ineficiência, porque volta-se a si mesmo e não ao atendimento dos cidadãos.

A terceira forma de Administração Pública é a Gerencial. Surge a partir da segunda metade do século XX e em resposta às deficiências do modelo anterior. Passa a ter como critério, a eficiência da administração pública (redução de custos e o aumento da qualidade na prestação de serviços públicos) e pelo “desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações” (1995, p. 8). Neste modelo o foco da administração deixa de estar nos processos, como no modelo anterior, e passa a estar nos resultados. Na administração pública gerencial a estratégia volta-se:

---

na qualidade de senhor de Estado, proprietário sobre todas as pessoas e bens caracteriza-se pelo patrimonialismo e pelo estamento burocrático, elementos presentes na constituição do Estado brasileiro. Assim, segundo Faoro, num período de cinco séculos- de D. João I a Getúlio Vargas- uma estrutura política-social ou uma forma de poder resistiram a todas as profundas transformações: o patrimonialismo.

<sup>25</sup>Do ponto de vista histórico o Estado absolutista foi substituído pelo Estado liberal. O Estado liberal apresenta-se como um desdobramento da separação entre o que é público e o que é privado, ou pelo menos com contornos mais nítidos desta separação. As transformações da sociedade feudal pela burguesia européia passaram a exigir uma nova forma de Estado.

<sup>26</sup> Segundo Max Weber (1977) existe três tipos de poder: aquele que se impõe pelo carisma (carismático); aquele que se sustenta pela tradição, na crença e na inviolabilidade daquilo que tem existido desde os tempos remotos (tradicional). E por último, o racional-legal, cujo poder se exerce pelo Estado de direito, pela legislação, pelas convenções e acordos.

(1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade; (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos<sup>27</sup>, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que se possa atingir os objetivos contratados; e (3) para o controle ou cobrança a posteriori dos resultados. (p.8).

Além dos elementos citados acima, a administração gerencial caracteriza-se também pela prática da competição interna entre unidades, a descentralização, a redução dos níveis hierárquicos, permeabilidade dos agentes privados e/ou das demais organizações da sociedade civil, o deslocamento do enfoque do meio (procedimentos) para o fim (resultados) e vê o cidadão como contribuinte de impostos e cliente dos serviços do Estado. Mantém-se o profissionalismo e a impessoalidade do modelo anterior. No entanto, nega-se do modelo anterior (Administração Burocrática) a característica de direcionamento de parte significativa do Estado para atender as necessidades da burocracia, e propõe a visão do Estado voltado ao interesse da coletividade e não ao, do aparato estatal.

#### 2.2.2.1 O Brasil e as reformas do aparelho de Estado implementadas

Depois da vigência do modelo de administração burocrática implantada no Brasil, pelo Governo Vargas, a partir dos anos 1930, pelo menos outras quatro reformas foram implantadas objetivando superar este modelo. A primeira delas ocorreu no Governo JK, por ocasião da criação de comissões especiais que tinham como objetivos a realização de estudos visando a simplificação de processos administrativos, reformas ministeriais, reformas mais globais e descentralização de serviços.

A segunda foi em 1967, formalizada através do Decreto nº 200, através do qual houve a descentralização e a flexibilização da administração pública. Estabelecia a descentralização de atividades à administração indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista) objetivando maior dinamismo operacional às atividades do Estado. A terceira iniciativa de reforma ocorreu com criação da SEMOR - Secretaria da Modernização, nos anos 1970, com objetivos

---

<sup>27</sup> A Lei de Responsabilidade Fiscal, em vigor desde 2000, cuja filosofia está relacionada com uma estrutura estatal baseada na administração pública gerencial, ao adotar um conjunto de limitadores e regras no que se refere a despesa com pessoal, aponta no sentido de redução da autonomia do administrador de recursos humanos e não ao contrário conforme prevê o PDRAE.

voltados à implantação de novas técnicas de gestão e de recursos humanos na administração federal. A quarta iniciativa ocorreu no início da década de 1980 e mais uma vez teve como objetivo implantar mudanças rumo à administração gerencial. Para isso foram criados o Ministério da Desburocratização e o Programa Nacional de Desburocratização.

Neste contexto de mudanças, o PDRAE aponta que Carta Magna de 1988 representou um retrocesso. Até mesmo o período da transição democrática, a partir de 1985, é apontado como um estancamento das mudanças rumo à implantação de uma administração gerencial devido ao loteamento dos cargos públicos por partidos vitoriosos. Segundo o PDRAE, o retrocesso de 1988 se deu em função do engessamento do aparelho do Estado ao estender as regras burocráticas do Núcleo estratégico do Estado para as estatais e para os próprios serviços do Estado. Este retrocesso, segundo o PDRAE, expressa-se também através da implementação da estabilidade para todos os trabalhadores civis, do regime jurídico único e da aposentadoria com proventos integrais desconsiderando tempo de serviço e de contribuição do servidor, os quais resultaram na elevação dos gastos com pessoal, de bens e serviços e o “aumento da ineficiência dos serviços públicos”(p.)<sup>28</sup>, segundo o PDRAE. De acordo com os dados apresentados no PDRAE houve uma redução no número de servidores públicos do Poder Executivo no período de 1988 a 1995; no entanto, o gasto com pessoal /PIB cresceu em função do crescimento do número de inativos. Também aponta que não há excesso de quadros na União e sim uma má distribuição destes quadros, culminando em excesso em algumas áreas e déficit em outras, como nos setores de saúde e educação. Esta má distribuição ocorre também entre os três níveis de Governo. Em 1992 havia uma concentração dos números de funcionários nos Estados, os quais ficavam com 49% do total e os Municípios com

---

<sup>28</sup> O PDRAE apresenta nas tabelas 1 e 2 dados sobre o aumento do gasto público em relação ao PIB nas três esferas, no entanto não apresenta indicador no que se refere a “ineficiência dos serviços públicos”. Os dados mostram também que houve uma redução significativa no número de servidores - civis ativos. Além disso, aponta que a partir de 1988 a média anual dos gastos públicos dos Estados e Municípios que eram de 4,18 % do PIB no período de 1980 a 1987, subiu para 6,53% do PIB no período de 1988 a 1994. De fato os gastos públicos dos Estados e Municípios não poderiam ter comportamento contrário, a partir de 1988, porque conforme vimos nesta tese, a partir da Constituição de 1988 houve uma descentralização da receita e da despesa orçamentária. Assim o esperado é que os gastos públicos destas esferas crescessem em relação ao PIB. Além disso, Abrucio e Costa (1999) apontam que os gastos do setor público/PIB, no período de 1984 a 1994, na América Latina se reduziram, enquanto nos países desenvolvidos, nos quais “a crise não conseguiu transformar o Estado em mínimo” houve um aumento do gasto público/PIB.

26%, sugerindo certa incoerência em função da municipalização de serviços previstos na Carta de 1988. A União participava com 25% do total de funcionários públicos.

O PDRAE aponta três dimensões dos problemas da administração pública brasileira: as dimensões, institucional-legal, cultural e gerencial. A dimensão institucional-legal refere-se às dificuldades legais para obter maior eficiência do aparelho do Estado. A segunda dimensão do problema, de caráter cultural está relacionada com a coexistência de valores patrimonialistas e burocráticos com os valores “gerenciais e modernos da administração pública brasileira” (1995, p.16). E a dimensão gerencial diz respeito às práticas administrativas, isto é, a ausência de elementos da administração pública gerencial.

#### 2.2.2.2 A redefinição do Papel do Estado segundo o PDRAE

Dado o diagnóstico apontado acima, o PDRAE define quatro setores do aparelho do Estado visando implementar “um aparelho do Estado moderno e eficiente” (p 26): i) o Núcleo Estratégico; ii) as Atividades Exclusivas; iii) os Serviços Não-exclusivos e iv) a Produção de Bens e Serviços para o mercado. Este redesenho institucional tem como objetivo definir quais as atividades que o Estado deve realizar diretamente, quais as que deve financiar e, por último, quais as atividades que não lhe competem.

Neste sentido, o referido Plano define como Núcleo Estratégico do Estado, os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e no Poder Executivo, o Presidente da República, os ministros e ao assessores diretos responsáveis pelo planejamento e pela formulação das políticas públicas. É o setor responsável pela tomada de decisão estratégica do Estado. É este Núcleo quem define as leis e as políticas públicas.

O segundo setor corresponde às Atividades Exclusivas, cujas atividades somente o Estado pode prestar, como fiscalização, regulamentação e fomento. Essas atividades compreendem a cobrança e fiscalização de impostos e de normas sanitárias, a polícia, a previdência social básica, os serviços de desemprego e de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, e os serviços de emissão de passaportes, dentre outros.

O terceiro setor corresponde aos Serviços Não - Exclusivos do Estado. Neste setor o Estado deve atuar simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. São exemplos de serviços não exclusivos do Estado as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus. O PDRAE justifica a presença do Estado nestes serviços pelo fato de envolverem direitos humanos fundamentais (saúde e educação) ou por gerarem importantes economias externas (hospitais, universidades, centros de pesquisas e museus), as quais se difundem à sociedade não podendo ser transformadas em lucros apropriados pelo mercado.

Por último, aponta a Produção de Bens e Serviços, área destinada à atuação do setor privado uma vez que se caracteriza por atividades econômicas voltadas ao lucro mas que ainda permanecem com o Estado, como por exemplo o setor de infraestrutura. Indica ainda, que este setor está nas mãos do Estado em função da insuficiência de capital do setor privado ou por ser atividade monopolista, impedindo o controle via mercado. No caso de privatização do setor de infraestrutura, defende a necessidade de uma rígida regulamentação.

Para cada um dos quatro setores do Estado, o PDRAE sinaliza um tipo de gestão (administração pública burocrática ou gerencial) e forma de propriedade (estatal, pública não estatal ou privada) correspondente.

No que se refere ao tipo de gestão ressalta que no Núcleo Estratégico é mais adequado um misto de administração pública burocrática e gerencial porque a efetividade das decisões tomadas é mais importante que a eficiência. Já nos casos das Atividades Exclusivas, dos Serviços Não Exclusivos e da Produção dos Bens e Serviços aponta que o critério da eficiência é mais fundamental, por isso sugere a administração gerencial. No primeiro caso, apesar de a administração burocrática se caracterizar pelo excesso de formalismos e pela ênfase no controle dos processos é adequada ao Núcleo Estratégico, por que a correção das decisões tomadas e a capacidade de implementação das decisões tomadas são essenciais. No caso da administração pública gerencial, o essencial é a eficiência dos serviços prestados aos cidadãos. Por isso defende a adoção da administração gerencial nas Atividades Exclusivas, Serviços Não - Exclusivos e a Produção de Bens e Serviços.

No que se refere à forma de propriedade, o Núcleo Estratégico e as Atividades Exclusivas caracterizam-se pela propriedade estatal, os Serviços Não - Exclusivos pela propriedade pública não estatal e a Produção de Bens e Serviços, pela

propriedade privada. No entanto, aponta que só se justifica a propriedade estatal na Produção de Bens e Serviços na ausência de capitais privados ou no caso de monopólios naturais. Defende ainda que mesmo na presença de monopólio natural a gestão privada é a mais adequada, ficando com o Estado o sistema de regulação.

### 2.2.2.3 Objetivos do PDRAE

O PDRAE estabelece quatro objetivos gerais: o aumento da governança do Estado; a limitação da ação do Estado às funções Exclusivas do Estado (cobrança e fiscalização de impostos e de normas sanitárias, a polícia, a previdência social básica, os serviços de desemprego e de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, e os serviços de emissão de passaportes, etc), a transferência aos estados e municípios das ações de caráter local e a transferência parcial das ações de caráter regional aos Estados. Desta forma, a reforma prevista objetiva, em termos globais, um aprofundamento da descentralização administrativa dos gastos públicos.

Além dos objetivos globais, o PDRAE define os objetivos específicos para cada um dos quatro setores do aparelho do Estado. Para o Núcleo Estratégico estabelece como objetivos a ampliação da efetividade das ações do Governo de forma que os interesses nacionais sejam efetivamente alcançados. Para isso, defende a necessidade de modernização da administração pública burocrática presente neste setor, através da introdução de uma cultura gerencial baseada na avaliação de desempenho.

Esta modernização seria efetivada através de “uma política de profissionalização do serviço público” incorporando uma política de carreiras com concursos públicos anuais, programa de educação continuada e uma efetiva administração salarial. Ainda defende a necessidade de dotar o Núcleo Estratégico de capacidade gerencial para definir e supervisionar contratos de gestão com as organizações sociais (responsáveis pelos serviços não-exclusivos do Estado) e com as agências autônomas (responsáveis pelas funções exclusivas do Estado).

O objetivo específico para as Atividades Exclusivas do Estado é a substituição da administração pública burocrática (rígida, voltada para o controle dos processos) pela gerencial (controle de resultados e competição administrada) nas

autarquias e fundações transformando-as em agências autônomas. Tendo o dirigente a liberdade de administrar os recursos humanos, financeiros e materiais desde que atinjam as metas de desempenho (qualitativas e quantitativas) acordadas previamente. O terceiro objetivo específico é o fortalecimento e adoção de ações que possibilitem a participação popular na formulação e avaliação de políticas públicas, possibilitando o controle público não estatal.

Em relação aos Serviços Não-Exclusivos (universidades, hospitais, os centros de pesquisa e os museus), o PDRAE define como objetivo o aumento da eficiência e a qualidade dos serviços, “atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor” (1995, p.30). Este objetivo, segundo o PDRAE, seria alcançado através do processo de publicização, isto é, a externalização para o setor público não-estatal destas atividades. A publicização seria efetivada através da transformação das fundações públicas em organizações sociais de direito privado, sem fins lucrativos, capazes de celebrar contrato de gestão com o Poder Executivo e com direito à dotação orçamentária. Essa transformação tem como objetivo lograr maior autonomia e responsabilidade aos dirigentes destas instituições, maior controle da sociedade sobre estes serviços, concretizando uma maior parceria entre o Estado (através do financiamento dos serviços), a organização social e a sociedade (participando, minoritariamente, do financiamento via compra de serviços e doações).

Finalmente, os objetivos específicos da Produção para o Mercado compreendem a continuidade do processo de privatização, o fortalecimento dos órgãos de regulação e implantação dos contratos de gestão nas empresas que não puderem ser privatizadas.

#### 2.2.2.4 O PDRAE - O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e a LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

A LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>29</sup>, em vigor desde maio de 2000, representa uma importante mudança institucional inserida no contexto de reforma do Estado. A filosofia que orientou a elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal está relacionada com uma nova estrutura estatal fundamentada numa administração pública gerencial tendo “como objetivo a drástica e veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da economia”<sup>30</sup>

O PDRAE em seus objetivos afirma que “reformular o Estado significa melhorar não apenas a organização e o pessoal do Estado, mas também suas finanças e todo o seu sistema institucional – legal”. (1995, p. 29). Assim, a LRF ao estabelecer um conjunto de novas normas voltadas às finanças públicas se insere nos objetivos do referido Plano Diretor.

Além disso, o PDRAE propõe que a “avaliação sistemática, a recompensa pelo desempenho, e à capacidade permanente, que já eram características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão-cliente do controle por resultados e da competição administrada”. (1995, p.6). Também na definição dos objetivos específicos das Atividades Exclusivas do Estado o PDRAE indica como um dos objetivos “fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação popular tanto na formulação quanto na avaliação de políticas públicas, viabilizando o controle social das mesmas” (1995, p.30). Neste sentido, a LRF, em alguma medida, estabelece mecanismos para que o Poder Público tenha capacidade de avaliar resultados, pelo menos de natureza orçamentária, financeira e patrimonial<sup>31</sup>. Também dedica um capítulo à “Transparência, Controle e Fiscalização”, no qual são estabelecidos os instrumentos de transparência e regras que ente público deverá obedecer para fins de garantia da transparência e do controle por parte do cidadão.

Adicionalmente, o PDRAE define que uma das estratégias da administração pública gerencial está voltada “à garantia de autonomia do administrador na gestão

---

<sup>29</sup> O capítulo 3 desta tese dedica-se integralmente à análise da Lei de Responsabilidade Fiscal.

<sup>30</sup> De acordo com a Exposição de Motivos a qual acompanhou a mensagem do Presidente da República, ao encaminhar o Projeto de Lei Complementar nº 18, de 13 de abril de 1999 ao Congresso Nacional. E.M. Interministerial n. 106/MOG/MF/MPAS

<sup>31</sup> Como por exemplo, a obrigatoriedade de a “Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial” (parágrafo 3º do art.50). A análise deste tema será abordada no capítulo 5 desta tese.

dos recursos humanos”. (1995, p. 5). No entanto, a LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal ao estabelecer um conjunto de normas e limites de gasto com pessoal, tende a reduzir a autonomia do gestor de recursos humanos ao contrário do preconizado pelo PDRAE.

A entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil, tema a ser abordado no próximo capítulo, foi precedida por um quadro de crise fiscal do estado e inserida num conjunto de medidas adotado, especialmente, a partir dos anos 1990, objetivando o redesenho do estado brasileiro. E neste contexto, os municípios estão inseridos nesta “nova” configuração do Estado.

### 3 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O FMI - Fundo Monetário Internacional, desde os anos 1980, tem orientado aos países membros no sentido de adotarem “boas” práticas de gestão fiscal. Neste sentido, neste capítulo abordamos, inicialmente, a posição do FMI sobre a responsabilidade fiscal e as práticas de transparência fiscal a serem implementadas pelos países membros<sup>1</sup>. Muitas destas práticas foram incorporadas pelo Brasil através da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme destacamos no item 3.2 sobre o histórico e os objetivos da referida legislação brasileira. A seguir apresentamos as experiências internacionais que inspiraram a legislação brasileira, bem como, analisamos as principais mudanças introduzidas pela Lei Complementar nº101/2000, no que se refere às gestões orçamentária e fiscal (gasto com pessoal e dívida) e a transparência fiscal.

#### 3.1 RESPONSABILIDADE FISCAL E BOAS PRÁTICAS PARA A TRANSPARÊNCIA FISCAL SEGUNDO O FMI – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL

Conforme abordamos no Capítulo 2, a perda de espaço da visão keynesiana a partir dos anos 1980, deslocou a discussão dos efeitos do déficit público sobre a demanda agregada para a questão fiscal à luz das expectativas racionais. Neste contexto, o foco passou a ser o ajuste intertemporal das contas públicas a partir da projeção de valores futuros de seus determinantes. O FMI desempenhou importante papel na construção deste novo cenário através da imposição de condicionalidades aos países para se habilitarem à captação de empréstimos. Segundo Lopreato (2004) “o FMI reforçou sua atuação no redesenho das políticas tributárias e fiscais, defendendo as reformas estruturais e as condições de sustentabilidade da dívida pública” (p.136).

---

<sup>1</sup> Segundo Lenain (2004) são 183 países membros do FMI e a participação do Brasil no capital do Fundo é de 1,4% do total de cotas – parte.

Além disso, o referido órgão adotou como estratégia à determinação de que os países deveriam adotar regras de política fiscal, somente com medidas discricionárias, sempre que o quadro de deterioração fiscal fosse de difícil reversão, limitando assim, o raio de ação dos tomadores de recursos. Segundo o referido Órgão as regras de política fiscal inibiriam o crescimento do endividamento e assegurariam o cumprimento do ajuste fiscal durante o monitoramento do programa de ajuda financeira, evitando assim, a ação deletéria dos Governos.

A partir de críticas em relação ao caráter recessivo dos programas do FMI e do baixo crescimento econômico dos países endividados, a partir da publicação do documento “*Conditionality in Fund-Supported Programs - Policy Issues*” (2001a) o referido órgão “abraçou mais explicitamente o objetivo de tomar o crescimento em bases mais sustentáveis” (p.23). No entanto, ampliou as condicionalidades quanto às práticas para a efetivação de programas de ajuda financeira. Segundo Lopreato (2004) a “ampliação do número de condicionalidades alterou a relação com os países membros, dando ao FMI poder de intervir nas metas de política econômica e no direcionamento das reformas estruturais dos anos 90” (p.136).

Dentre as condicionalidades destacam-se o comprometimento do país com a implementação de ações prévias à realização de acordos ou revisão de programas (*prior actions*), a obrigatoriedade do país em atender critérios de desempenho (*performance criteria*) e de implementar medidas de caráter estrutural (*structural benchmarks*). (IMF, 2001 b). A exigência quanto à aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira consta nas condicionalidades *structural benchmarks* do Acordo do Brasil com o FMI, de 1998, e na Revisão do referido Programa, de março de 1999 (IEO, 2003).

No que refere a Transparência fiscal o Comitê Interino<sup>2</sup> do Fundo Monetário Internacional por ocasião da Declaração sobre *Partnership for Sustainable Global Growth*, em setembro de 1996, e também em reunião realizada na Região Administrativa Especial em Hong Kong, em setembro de 1997, posicionou-se destacando a importância da boa governança. Segundo o Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal – Declaração de Princípios, do referido Órgão, a transparência

---

<sup>2</sup> O comitê Interino do FMI foi substituído pelo, hoje, denominado Comitê Monetário e Financeiro Internacional. É formado por 24 membros, em nível ministerial ou de diretores dos bancos centrais. Sua função é limitada pelo crescente fortalecimento do G8, onde foram tomadas as decisões referentes ao sistema internacional da alçada do FMI (Lenaim, 2004).

é um importante aspecto da boa governança porque através dela é possível um debate público mais esclarecido sobre os resultados da política fiscal. Além disso, amplia o controle sobre os governos no que se refere à execução da política fiscal, aumentando assim, a credibilidade e a compreensão das políticas e opções macroeconômicas adotadas pelo poder público.

A transparência é vista como um dos aspectos da boa gestão financeira pública. No entanto, o FMI aponta que é necessário também dar enfoque para “eficiência da atividade governamental e ao estabelecimento de finanças públicas corretas” (1998, p.1). Neste sentido, o referido organismo se manifesta, passando a difundir a seguinte orientação aos países membros:

Graças a sua experiência na área de gestão das finanças públicas e à universalidade de seus países membros, o FMI está bem situado para liderar a promoção de uma maior transparência fiscal. Assim, o Comitê Interino procura estimular os países membros a aplicarem o presente Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal. Este Código baseia-se nos seguintes objetivos primordiais: definição clara das funções e responsabilidades do governo; divulgação de informações ao público sobre as atividades do governo; abertura na preparação e execução do orçamento, bem como na prestação de contas orçamentárias; e avaliação independente da integridade das informações fiscais. O Código define os princípios e práticas que os governos devem adotar para cumprir estes objetivos. Estes princípios e práticas se inspiram nos conhecimentos obtidos pelo FMI sobre as práticas de gestão financeira pública dos países membros. O Código facilitará a vigilância das políticas econômicas pelas autoridades nacionais, mercados financeiros e instituições internacionais. (1998, p.1).

No mesmo documento, o FMI reconhece que há uma diversidade de sistemas de gestão financeira pública, de diferentes contextos culturais, constitucionais e jurídicos entre os países, além da diversidade de capacidade técnica e administrativa para ampliar a transparência na gestão pública. Em função deste quadro coloca-se à disposição para, em conjunto com outras organizações internacionais, fornecer assistência aos países<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup>Segundo Lopreato (2004) o poder do FMI de interferir nas decisões internas dos países membros, a imposição de um grande número de condicionalidades bem como a desconsideração das especificidades de cada país, geraram discussões e críticas internas ao FMI. Isso resultou na definição de novas diretrizes no âmbito da definição das condicionalidades explicitado através do documento intitulado “A Guidelines on Conditionality” (IMF, 2002). No entanto, aponta o referido autor que “este questionamento da própria práxis é interessante. Porém, não gerou mudanças significativas na atuação do órgão” (p.139).

O Código revisado de Boas Práticas de Transparência Fiscal (FMI, 2001) aponta alguns princípios, dentre os quais destacamos:

- i. clara definição de funções e responsabilidades: o setor governo deverá distinguir-se do restante do setor público e do restante da economia. Dentro do setor público as funções de política e de gestão deverão ser claras e divulgadas ao público; estabelecer mecanismos claros de coordenação e gestão de atividades orçamentárias e extra-orçamentárias; deverá estabelecer um marco jurídico e administrativo claro para a gestão fiscal;
- ii. acesso das informações ao público: proporcionar ao público, informações completas sobre as operações fiscais passadas, atuais e futuras do governo; estabelecer compromisso (obrigação legal) de divulgação pontual das informações sobre as finanças públicas;
- iii. transparência na preparação, execução e publicação do orçamento: na documentação orçamentária deverão ser especificados os objetivos da política fiscal, o marco macroeconômico, as políticas nas quais se fundamenta o orçamento e os principais riscos fiscais detectáveis; as informações orçamentárias deverão ser apresentadas de maneira que facilite a análise das políticas; os procedimentos de execução e controle dos gastos aprovados bem como os procedimentos relativos a arrecadação da receita deverão ser claramente especificados; regularmente deverá ser apresentado ao Poder Legislativo e ao Público informações sobre as operações fiscais;
- iv. garantias de Integridade: os dados fiscais deverão cumprir as normas gerais sobre qualidade dos dados e estarem sujeitos a uma avaliação independente (FMI, 2001).

### 3.2 HISTÓRICO E OBJETIVOS DA LRF

Além de atender as condicionalidades do FMI aos países membros, a elaboração da LRF brasileira também atendeu a um normativo constitucional. A

Constituição Federal de 1988, em seu artigo 163<sup>4</sup>, estabelece que uma Lei Complementar deve dispor sobre os princípios norteadores de finanças públicas no Brasil.

Depois de dez anos da promulgação da Carta Magna, o artigo 163 ainda não havia sido regulamentado. Além disso, a Emenda Constitucional n° 19<sup>5</sup>, de junho de 1998, sobre a Reforma Administrativa, estabeleceu um prazo de 180 dias para que o Executivo encaminhasse ao Legislativo uma proposta de lei complementar regulamentando o artigo 163 da Constituição Federal.

Neste cenário, o Executivo Federal iniciou, em setembro de 1998, a elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal. Segundo Nunes e Nunes (2002) o diagnóstico fiscal brasileiro indicava a necessidade da adoção de medidas estruturais abrangendo não somente o Governo Federal, mas toda a federação. Quando a referida lei começou a ser concebida, em 1998, o diagnóstico da situação fiscal no Brasil indicava “imoderados e reiterados” déficits em todos os níveis de Governo. Esses déficits, historicamente, foram financiados pela inflação, por impostos, pelo aumento das dívidas e mais recentemente, também pelas privatizações.

O principal objetivo da LRF consiste em definir “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal” como está previsto no caput do artigo 1° da referida lei. A definição do que se entende por “responsabilidade na gestão fiscal” está prevista no parágrafo primeiro do artigo 1°:

- a) Ação planejada e transparente;
- b) Prevenção de riscos e correção de desvios que afetam o equilíbrio das contas públicas;
- c) Garantia de equilíbrio nas contas, através do cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e o cumprimento de limites e condições no que se refere à renúncia de receita, geração de despesa de pessoal, seguridade social, dívida

---

<sup>4</sup> “Art. 163. Lei complementar disporá sobre: I - finanças públicas; II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público; III - concessão de garantias pelas entidades públicas; IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública; V - fiscalização das instituições financeiras; VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional”.

<sup>5</sup> “Art. 30. O projeto de lei complementar a que se refere o art. 163 da Constituição Federal será apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no prazo máximo de cento e oitenta dias da promulgação desta Emenda”.

(consolidada e mobiliária), operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

A LRF tem como objetivo definir princípios norteadores de gestão fiscal responsável, estabelecendo limites para o endividamento público e para despesa de caráter continuado, e apresenta mecanismos prévios para assegurar o cumprimento de metas fiscais, com objetivo de alcançar o equilíbrio orçamentário entre receita e despesa. Impõe limites à gestão pública dos Estados, Distrito Federal e Municípios e para cada um dos seus Poderes. E é vista como um novo código de regras para a gestão fiscal na medida em que impõe regras sólidas de gestão orçamentária, financeira e de transparência fiscal.

Em função da complexidade dos temas tratados pela LRF e da sua abrangência, o Ministério de Orçamento e Gestão, previamente, submeteu o tema a um processo de consulta pública<sup>6</sup>. A consulta pública resultou em mudanças incorporadas pela LRF, dentre as quais destacamos: a definição dos limites de gastos com pessoal para cada um dos três Poderes da União, Estados e Municípios – definido assim responsabilidade específica para o Legislativo e o Judiciário; ampliação do prazo para enquadramento dos limites impostos pela lei, caso ocorram mudanças drásticas na política monetária e cambial, reconhecidas como tal pelo Senado Federal e a introdução de regra de transição para os Entes que se encontravam não enquadrados no limite da dívida pública, quando da entrada em vigor da referida legislação.

### 3.3 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS QUE INSPIRARAM A LRF BRASILEIRA

Além da influência dos princípios presentes no Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal do FMI, a Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira baseou-se na experiência norte-americana, que de certo modo mostra a influência da legislação sobre o resultado fiscal (Giambiagi, 2001). Também, serviram de base para a lei

---

<sup>6</sup>De acordo com a Exposição de Motivos do Projeto de Lei Complementar da LRF, encaminhado pelos Ministros do Orçamento e Gestão, da Fazenda e da Previdência e Assistência Social, a consulta à sociedade brasileira foi feita através de reuniões de trabalho com secretários de Fazenda, Planejamento e Administração dos Estados e com membros da ABRASF – Associação Brasileira dos Secretários de Fazenda dos Municípios de Capitais. Também, o ante-projeto foi debatido, em janeiro de 1999, no Seminário sobre Finanças Públicas, promovido pela CEPAL, o qual contou com a participação de representantes dos Estados, dos Municípios e das agências multilaterais de crédito e também através da *home page* do Ministério de Orçamento e Gestão.

brasileira, as experiências da União Européia, através do Tratado de Maastricht e da Nova Zelândia (Nascimento e Debus, 2002).

Enquanto, da experiência dos Estados Unidos, a Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira herdou as regras de rigidez fiscal, da Comunidade Econômica Européia, herdou-se a possibilidade de abranger todos os Entes da Federação e da experiência da Nova Zelândia, as regras de transparência.

Nos Estados Unidos, em 1974, foi aprovada uma norma que estabelecia, simultaneamente, o montante do gasto total, das prioridades orçamentárias e do montante do déficit. Segundo Nunes e Nunes (2002) essa experiência teve êxito relativo de forma que, em 1990, o Governo norte americano fez novo esforço com o objetivo de reduzir os déficits do Governo Federal. O *Budget Enforcement Act – BEA* contemplava somente o Governo Federal, em função de que, com raras exceções, os graves desajustes fiscais estavam localizados no Governo Federal<sup>7</sup>.

A elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira inspirou-se no regime de metas fiscais do BEA. O objetivo era impedir que a diferença entre o pagamento dos juros e o resultado primário gerado representasse endividamento adicional. Dois mecanismos de controle de gastos do BEA serviram de base para a equipe que elaborou a lei brasileira: *o sequestration e o pay as you go*.

O BEA determina que o Congresso norte-americano fixe metas de resultado fiscal e também utilize um mecanismo de corte automático nas dotações orçamentárias sempre que há uma sinalização de que as metas não serão atingidas. Estes cortes são orçamentários e financeiros e são realizados na proporção necessária para que as metas de resultado fiscal sejam atingidas. As despesas de pessoal não estão excluídas dos possíveis cortes.

Semelhante à legislação norte-americana, *o sequestration* (corte automático das despesas com o objetivo de atingir a metas fiscais) está previsto no artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultados primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público, promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

---

<sup>7</sup> Nos Estados Unidos, cada unidade da federação possui regras próprias e, em alguns Estados, alei proíbe o governante de contratar dívidas.

O mecanismo *pay as you go* utilizado nos EUA é um mecanismo de compensação de despesas. A aprovação destas despesas requer a indicação da fonte de financiamento. Qual a receita que financiará a despesa ou qual a despesa que será cancelada no próximo período para fazer frente à referida despesa. Na LRF o mecanismo *pay as you go* está incorporado no artigo 17, o qual prevê a compensação para despesas de caráter continuado. Todas as despesas obrigatórias (criadas por lei, medida provisória ou ato administrativo) que geram efeitos permanentes sobre o nível de gastos necessitam ser compensadas, quando da sua criação, por aumento de receita e ou pela redução de gastos até que neutralize o impacto do referido aumento no gasto.

O marco inicial da experiência da União Européia é o Tratado de Maastricht, de 1992. Ele obedece aos princípios de uma confederação e estabelece os critérios para os países terem acesso à moeda comum. Nos protocolos referentes à União Monetária Européia – UME foram acordadas metas fiscais entre os países (déficit orçamentário e dívida pública). Além disso, os acordos também estabeleceram metas macroeconômicas como metas de taxas de juros, de câmbio e de inflação.

O orçamento é de cada país, expressando suas prioridades nacionais. No entanto, os países membros da UME adaptam suas políticas de forma a atender as metas e limites definidos para o conjunto de países.

Esta busca de entendimento entre os países integrantes da UME, inspirou a LRF no Brasil, especialmente a sua abrangência – União, Estados, Distrito Federal e os Municípios. Com base na experiência da União Européia, se foi possível definir metas e limites entre países mais autônomos que os governos subnacionais de uma federação, então seria possível implementar esta experiência no Brasil. Além disso, o diagnóstico fiscal do Brasil, segundo os elaboradores da LRF, indicava a necessidade de medidas estruturais abrangendo todos os Entes da Federação.

A experiência da Comunidade Econômica Européia mostra também que as regras quantitativas não eram rígidas. Era possível apresentar desvios desde que fosse mantida a tendência de ajuste. Segundo Nunes e Nunes (2002), mais importante que atingir determinada meta era demonstrar a tendência do objetivo desejado.

Os fatos de as regras da Comunidade Econômica Européia não serem rígidas e a manutenção de uma tendência de ajuste ser o mais relevante foram incorporados na Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil. De acordo com a LRF, artigos 65 e 66, no

caso de calamidade pública, estado de defesa ou de sítio, e se o crescimento econômico for negativo ou inferior a 1% nos quatro últimos trimestres, fica suspensa a contagem de prazos para o cumprimento dos limites das despesas de pessoal, da dívida e ainda ficam dispensados, o cumprimento das metas fiscais e o corte automático de despesas. Além disso, a referida legislação estabelece (artigo 66, parágrafo 4º) que o prazo para ajustes de limites de dívida pode ser ampliado em até quatro meses, caso ocorra uma mudança drástica na condução das políticas monetária e cambial.

As regras utilizadas pelos países integrantes da União Monetária Européia são definidas pelo conjunto de países. Os protocolos prevêm multas em caso de descumprimento das metas. Há casos em que a multa do país desajustado é rateada entre os demais países que estão cumprindo os acordos.

Com base nesta experiência de introdução de sanções, e também com base em aspectos culturais, entrou em vigor, em outubro de 2000, a Lei nº 10.028, que trata dos crimes contra as finanças públicas no Brasil.

A Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira herdou da experiência da Nova Zelândia as regras de transparência. A lei daquele país, em vigor desde 1994, prevê princípios, regras (poucas) e exige muita transparência, como a obrigatoriedade de publicação periódica de relatórios com informação fiscal. Na LRF, as regras de transparência estão previstas no capítulo IX que trata da transparência, controle e fiscalização. Destacam-se os artigos 52 e 54, os quais estabelecem a publicação do REO - Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o RGF - Relatório de Gestão Fiscal, respectivamente. Além disso, o artigo 48 estabelece os instrumentos de transparência de gestão fiscal, tais como, a divulgação em meio eletrônico de acesso público, dos orçamentos, da lei de diretrizes orçamentária, da prestação de contas e a realização de audiências públicas durante o processo de elaboração do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento bem como a realização quadrimestral das audiências de gestão fiscal, conforme previsto no parágrafo 4º do artigo 9º.

### 3.4 LRF: DA GESTÃO DE PLANEJAMENTO, DA DESPESA COM PESSOAL; DA DÍVIDA E DO ENDIVIDAMENTO E DA TRANSPARÊNCIA FISCAL

A LRF, em vigor desde maio de 2000, impactou de forma significativa à gestão orçamentária e fiscal dos entes públicos. Os processos de elaboração do PPA - Plano Plurianual, da LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e da LOA - Lei Orçamentária Anual sofreram alterações a partir das mudanças institucionais introduzidas pela referida legislação, assim como a gestão fiscal ficou subordinada a um conjunto de normas e limitadores. O objetivo deste subitem é abordar as mudanças introduzidas pela LRF no que se refere à gestão orçamentária, à gestão fiscal focada para o gasto com pessoal e dívida e por último, à transparência fiscal.

### **3.4.1 Da gestão de planejamento: PPA - Plano Plurianual, LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias e LOA - Lei Orçamentária Anual**

No que se refere ao processo orçamentário, o arcabouço institucional vigente no país, até pelo menos 1985, assegurava poder total ao Executivo para decidir sobre a alocação de recursos públicos. O Orçamento Monetário<sup>8</sup>, que compreendia um conjunto de despesas como encargos da dívida mobiliária, gastos com subsídios, estoques reguladores e parte das operações de crédito sob a responsabilidade do Tesouro Nacional, não era submetido ao Legislativo Federal. As referidas despesas eram executadas pelo Banco do Brasil e pelo Banco Central.

Esta estrutura institucional, além de possibilitar autonomia do Executivo sobre o Orçamento Monetário - OM, também dava grande flexibilidade à gestão fiscal, uma vez que os desequilíbrios oriundos do OM poderiam ser cobertos, automaticamente, por emissão monetária ou venda de títulos da dívida mobiliária federal<sup>9</sup>.

Tanto do ponto de vista político quanto do ponto de vista econômico essa flexibilidade da gestão fiscal tornou-se incompatível, em função do início do processo de redemocratização do país e da crise econômica vivenciados pela economia brasileira na década de 1980.

---

<sup>8</sup> OGU – Orçamento Geral da União ou Orçamento Fiscal submetido ao Poder Legislativo não incluía as despesas do Orçamento Monetário.

<sup>9</sup> A Lei Complementar nº 12/1971 retirou do Legislativo Federal o poder de legislar sobre matéria financeira e transferiu tal poder ao Executivo. Assim, as operações da dívida mobiliária federal acrescida de seus encargos bem como as operações de crédito autorizadas em lei para atingir equilíbrio orçamentário poderiam ser efetivadas pelo Conselho Monetário Nacional sem que as referidas receitas e despesas transitassem no OGU – Orçamento Geral da União.

Do ponto de vista econômico a execução da política fiscal através do OM vigente comprometia a condução de uma política fiscal e monetária mais austera. Segundo Guardia (1997)

[...]ante o contexto de instabilidade macroeconômica e de agudos desequilíbrios das finanças federais, o arcabouço institucional vigente ao longo de toda a década de 70 perdera sua funcionalidade. É importante frisar que, no final dessa década, a situação econômica impunha a necessidade de maior controle sobre as despesas públicas o que seria ainda intensificado pelo processo de negociação da dívida externa brasileira a partir de 1983, sob o amparo do Fundo Monetário Internacional (p. 267).

Assim, no final de 1984 começa um processo de reformas institucionais a partir da elaboração de propostas visando à unificação do processo orçamentário e a redefinição das relações institucionais entre o Banco Brasil, o Banco Central e o Tesouro Nacional. Desta forma, a proposta orçamentária de 1986 passou a incorporar as despesas com encargos da dívida mobiliária federal, compras de trigo, estoques reguladores, custos da política de preços mínimos (armazenagem, frete e seguro).

Outras mudanças institucionais importantes foram: o fim da conta movimento<sup>10</sup> do Banco Brasil, ocorrendo assim, uma separação financeira entre o Banco Central e o Banco Brasil<sup>11</sup>; a criação<sup>12</sup> da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, ambas em 1986; transferência do controle e administração da dívida mobiliária federal passou a ser, a partir de 1987, de responsabilidade do Ministério da Fazenda delegando essas funções à STN e a proibição<sup>13</sup> da emissão de títulos da dívida mobiliária sem autorização legislativa.

Segundo Guardia (1997), as mudanças de unificação orçamentária entre o Orçamento Fiscal e o Orçamento Monetário do governo federal e o processo de reordenamento institucional introduzidas entre 1985 até entrada em vigor da Constituição Federal de 1988 tiveram como objetivo ampliar o controle sobre os

---

<sup>10</sup> Implementada pelo Plano Cruzado adotado em fevereiro de 1986. Pela primeira vez, no Projeto de Lei orçamentária para 1986 foram incorporadas ao OGU - Orçamento Geral da União parcelas de operações de crédito de responsabilidades do Tesouro Nacional, até então constantes no OM - Orçamento Monetário, o qual também não integrava o OGU e não se submetia à apreciação Poder Legislativo Federal.

<sup>11</sup> Através da conta movimento, o Banco do Brasil acessava recursos do Banco Central, de forma automática e sem limites. Dada essa liberdade conferida às autoridades monetárias para financiar as despesas via emissão monetária ou de títulos da dívida mobiliária federal, não eram as despesas que se adequavam à receita e sim, o contrário.

<sup>12</sup> Previsto no Decreto nº 9542 de 10 de março de 1986.

<sup>13</sup> Definido através do Decreto-lei nº2376, de 15 de julho de 1987.

gastos da União e a conseqüente redução da necessidade de financiamento do setor público.

A reforma Constitucional de 1988 na área de finanças públicas centrou seus objetivos no fortalecimento do Congresso Nacional e da Federação. A redemocratização do país requeria também que o Poder Legislativo recuperasse suas prerrogativas em matéria orçamentária, uma vez que parte significativa dos programas da União não se subordinava ao Poder Legislativo, até a unificação dos orçamentos fiscal e monetário.

No que se refere ao processo orçamentário, a Constituição Federal de 1988 trouxe três grandes mudanças: a conclusão do processo de unificação orçamentária, a recuperação das prerrogativas do Poder Legislativo em matéria orçamentária e a recuperação do planejamento na administração pública brasileira através da criação de dois instrumentos de planejamento, o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias bem como a integração entre estes dois instrumentos<sup>14</sup> com Orçamento Anual.

#### 3.4.1.1 O Plano Plurianual

O Plano Plurianual<sup>15</sup> - PPA representa a peça central do novo sistema de planejamento do setor público. Em atendimento a Carta Constitucional deverá estabelecer os objetivos, as diretrizes e as metas da administração pública para as despesas de capital e as de custeio relativos aos programas de duração continuada. Ele tem o status de plano de governo e está num nível hierárquico superior às demais peças orçamentárias. Mesmo tendo status de plano de governo ainda restam lacunas no que se refere à regulamentação de regras e normas que definam procedimentos para a elaboração, organização e apresentação do PPA<sup>16</sup>.

Mesmo diante do veto do artigo 3º da LRF que versava sobre o tema, a LRF ao estabelecer que o projeto de lei orçamentária anual, deve ser *elaborado de forma*

---

<sup>14</sup> De acordo com o artigo 165 da Constituição Federal.

<sup>15</sup> O PPA deve ser elaborado no primeiro ano do mandato do Chefe do Poder Executivo, vigorando a partir do segundo ano até o primeiro ano do mandato subsequente.

<sup>16</sup> Como a Lei Complementar a que se refere o parágrafo 9º do artigo 165 da Constituição Federal ainda não foi aprovada, não existe modelo oficial para a apresentação do PPA - Plano Plurianual.

*compatível com o plano plurianual*<sup>17</sup>, com a LDO e com as normas da LRF.... (art 5º) e que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que resulte no aumento de despesa será acompanhado de declaração de ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária, financeira com LOA e *compatibilidade com o plano plurianual*<sup>18</sup> e com a LDO (art 16, inciso II), passou a exigir a elaboração do PPA, por todos os Entes públicos, União, Estados e todos os Municípios. Antes da vigência da LRF, o entendimento de muitos municípios brasileiros, em especial os menores, era de que, dado que a Constituição, ao tratar da matéria orçamentária, em diversas passagens faz referência somente à União e ainda, em função da ausência de sanção ou vedação constitucional expressa, que exigisse a elaboração do PPA, a elaboração do referido instrumento de planejamento era entendida como não obrigatória.

Segundo Nunes (2006) a obrigatoriedade da elaboração do PPA para todos os Entes da Federação somente ficou clara depois da LRF, de forma que segundo a autora, depois da Lei Complementar nº 101/2000, todos os municípios brasileiros passaram a elaborar também o PPA.

#### 3.4.1.2 A Lei de Diretrizes Orçamentárias

A LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias, de acordo com a Carta Constitucional, deverá orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual; disciplinar sobre as alterações na legislação tributária no que se refere à concessão ou ampliação de incentivos fiscais bem como seus impactos sobre a estimativa da receita e fixação da despesa no projeto de lei orçamentária anual; estabelecer as metas e as prioridades da administração pública para o exercício financeiro subsequente e a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A LDO<sup>19</sup> é o elo de ligação entre o PPA e a Lei Orçamentária Anual - LOA. Foi instituída com o intuito de ampliar o tempo de discussão sobre o orçamento anual.

Segundo Guardia (1997), a criação da LDO pelos constituintes tinha dois objetivos. O primeiro era de que a LDO fosse utilizada como uma “espécie de prévia

---

<sup>17</sup> Grifo da autora.

<sup>18</sup> Grifo da autora.

do processo orçamentário”. Através dela seria antecipado o processo de discussão sobre as prioridades para o exercício financeiro seguinte e a definição de regras para a elaboração e execução dos orçamentos antes da elaboração da Lei Orçamentária Anual. A referida legislação deve detalhar as ações previstas no PPA para cada exercício financeiro. O segundo objetivo era alongar o período de discussão sobre o processo orçamentário no Poder Legislativo e ao mesmo tempo garantir a participação dos parlamentares ao longo de todo o processo orçamentário.

No que se refere ao segundo instrumento de planejamento da administração pública, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece novas exigências conforme está previsto no artigo 4º da referida legislação:

- i) dispor sobre equilíbrio entre receitas e despesas;
- ii) definir critérios para limitação de empenho<sup>20</sup>, caso ao final de um bimestre, a receita realizada não comporte o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal definidas no Anexo de Metas Fiscais e também no caso, da dívida<sup>21</sup> consolidada do Ente da Federação, no final de um quadrimestre, ultrapassar o limite estabelecido, o mesmo deverá ser a ele reconduzido nos três quadrimestres subseqüentes, sendo que no primeiro, deverá reduzir em pelo menos 25%.
- iii) apresentar normas pertinentes ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos orçamentários bem como requisitos para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;
- iv) integrar o Anexo de Metas Fiscais. O mesmo deverá apresentar as metas fiscais para o exercício e para os dois seguintes; avaliação das metas relativas ao ano anterior; demonstrativos das metas anuais

---

<sup>19</sup>Em países desenvolvidos como a Alemanha, a Inglaterra, Canadá, França e Japão não existem instrumentos legais semelhantes a LDO.

<sup>20</sup> Segundo o parágrafo 2º do artigo 9º da LRF as despesas que são obrigações constitucionais e legais do Ente, não serão objeto de limitação de empenho. Além disso, a limitação do empenho será de competência dos Poderes (Executivo, Legislativo, Judiciário) e do Ministério Público promovê-la nos valores necessários nos trinta dias subseqüentes (art.9º da LRF).

<sup>21</sup>Conforme está previsto no artigo 31 da Lei Complementar nº 101/2000.

comparando-as com três anos anteriores; evolução do patrimônio líquido; avaliação da situação financeira atuarial, demonstrativos da estimativa e compensação da renúncia da receita e a margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado;

- v) Finalmente, a LDO deverá conter também o Anexo de Riscos Fiscais com a avaliação dos passivos contingentes e outros riscos que possam afetar as contas públicas, informando quais as providências que serão tomadas caso as contingências e riscos se efetivem.

No que se refere à Lei de Diretrizes Orçamentárias, a LRF estabelece normas mais rígidas e exige novos procedimentos que qualificam as ações de planejamento. Destaca-se como exemplo, exigência do Anexo de Metas Fiscais, não somente para o exercício financeiro para o qual refere-se a LDO, mas para mais dois exercícios seguintes, alongando o horizonte de planejamento. Além disso, exige que o administrador público planeje com antecedência quais serão as ações no que se refere à limitação da despesa, caso a receita estimada não tenha se concretizado, implicando assim, no descumprimento de metas fiscais.

A exigência de apresentar normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos orçamentários é outra exigência da referida legislação que tem como objetivo melhorar a gestão dos recursos públicos, em especial, a racionalização do gasto público, tema de fundamental importância que será abordado no Capítulo 5 desta tese.

#### 3.4.1.3 A Lei Orçamentária Anual

O parágrafo 2º do artigo 165 da Constituição Federal estabelece que a LDO “orientará a elaboração da lei orçamentária anual”. A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF amplia as exigências quanto a compatibilização entre a LDO e o orçamento anual. O artigo 5º da LRF estabelece que, além do orçamento ser elaborado de forma compatível com os dois instrumentos do sistema de planejamento público - o PPA e a

LDO - deverá conter demonstrativo da compatibilidade entre o orçamento e os objetivos e metas estabelecidos na LDO, (parágrafo 1º do artigo 4º) através do Anexo de Metas Fiscais contendo as metas anuais de receitas, despesas, resultados nominal, primário e montante da dívida pública;

No que se refere ao demonstrativo do efeito sobre as receitas e as despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões e subsídios fruto da política de benefícios de natureza creditícia, financeira e tributária, o parágrafo 6º do artigo 165 já estabelecia esta regra. No entanto, a LRF adiciona a esta exigência, a necessidade do Poder Executivo apresentar quais serão as “medidas de compensação à renúncia de receita e ao aumento de despesas de caráter continuado”. (Inciso II do artigo 5º da LRF).

Dentre as inovações que a LRF traz em relação à execução orçamentária estão:

- i) a necessidade do Poder Executivo estabelecer a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, até trinta dias após a publicação dos orçamentos (art.8º);
- ii) a exigência de limitar empenhos quando a receita arrecadada não permitir o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal previstos no Anexo de Metas Fiscais da LDO. As despesas fruto de obrigações constitucionais e legais inclusive as relativas ao serviço da dívida e aquelas estabelecidas pela LDO não serão passíveis de limitação de empenho (art. 9º) e
- iii) demonstração e avaliação obrigatória das metas fiscais de cada quadrimestre em audiência pública na Comissão Mista<sup>22</sup> nos Legislativos Municipais. As audiências públicas deverão ser realizadas até o final do mês de maio, setembro e fevereiro.

Segundo Nascimento (2001), no caso de necessidade de limitação de empenho, o procedimento deverá ser operacionalizado por iniciativa de cada Poder ou Órgão e nos valores necessários para atender as metas previstas. Caso a receita prevista se restabeleça, as dotações orçamentárias que sofreram limitações serão

recompostas de maneira proporcional às reduções feitas de acordo com os critérios definidos na LDO.

### 3.4.2 Gestão Fiscal: despesa com pessoal – histórico e limites

O gasto com pessoal tem sido o item mais significativo no total da despesa orçamentária dos Entes federados. Por isso a LRF destina grande atenção na definição de limites com este gasto. No entanto, no que se refere, especificamente, à introdução de um mecanismo limitador de despesa com pessoal na esfera pública, a LRF não trouxe novidades<sup>23</sup> já que legislação anterior (Lei Camata I e II) já disciplinava a referida matéria, como demonstraremos a seguir.

Atendendo o artigo 169 da Constituição Federal<sup>24</sup>, em 27 de março de 1995, entrou em vigor a Lei Complementar nº 192 (Lei Camata I). A referida legislação estabelecia os limites de gastos com pessoal em 60% da Receita Corrente Líquida - RCL para União, Estados e Municípios. Em 31 de maio de 1999, a Lei Complementar nº 96 (Lei Camata II) revoga a Lei Camata I e estabelece novos limites de gastos com pessoal (União: 50% da RCL e Estados e Municípios: 60% da RCL), define sanções ao Ente que descumprir a referida lei, bem como aponta providências que deveriam ser tomadas para atender aos limites estabelecidos pela referida legislação.

Quadro 3 - Limites de Despesa com pessoal sobre a Receita Corrente Líquida estabelecidos pela Lei Camata II (revogada pela LRF) e pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Esfera de Governo	Lei Camata II - %	LRF - %
<b>União</b>	<b>50%</b>	<b>50%</b>
Executivo		40,9
Legislativo		2,5
Judiciário		6,0
Min. Público da União		0,6
<b>Estados</b>	<b>60%</b>	<b>60%</b>

<sup>22</sup> O parágrafo 4º do artigo 9º da LRF estabelece que a audiência pública deverá ser realizada conforme o parágrafo primeiro do artigo 166 da Constituição Federal ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

<sup>23</sup> O controle sobre despesas com pessoal já estava previsto na Constituição Federal de 1967. O artigo 66 da referida Carta estabelecia que a despesa com pessoal da União, dos Estados e Municípios não poderia ultrapassar 50% das respectivas receitas correntes. A emenda Constitucional nº1/1969, definia que uma lei complementar deveria definir os limites para despesas com pessoal. O mesmo foi mantido na Constituição Federal de 1988 através do artigo 169.

<sup>24</sup> O artigo 169 da Carta Magna estabelece que a despesa de pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites definidos em lei complementar.

Executivo		49
Legislativo		3,0
Judiciário		6,0
Min.Público		2,0
<b>Municípios</b>	<b>60%</b>	<b>60%</b>
Executivo		54
Legislativo <sup>25</sup>		6,0

Fonte: Leis Complementares nº 96/1999 e nº 101/2000 (LRF). Elaboração da autora.

Se a LRF não trouxe novidade no sentido de estabelecer um limite à despesa com pessoal, ela introduz inúmeras inovações como: i) em cada esfera (federal, estadual e municipal) especifica os limites de despesa com pessoal<sup>26</sup> para cada poder (Legislativo, Executivo, Judiciário e Ministério Público) conforme está apresentado no Quadro 03; ii) estabelece vedações ao poder ou órgão, quando ultrapassar 95% do limite de despesa com pessoal (artigo 22) como, por exemplo, ficam suspensas novas contratações, concessão de aumento, reajuste, criação de cargos e contratação de horas extras; iii) estabelece limite de alerta quando a despesa com pessoal atingir 90% do limite geral, iv) estabelece prazo (02 quadrimestres seguintes) para o Poder ou Órgão que ultrapassar os limites, eliminar o percentual excedente (artigo 23); e v) até o término do terceiro exercício financeiro seguinte à entrada em vigor da LRF o percentual da despesa com pessoal/RCL<sup>27</sup> verificada no ano imediatamente anterior a vigência da lei, só poderá ser acrescido em até 10%, caso seja inferior ao limite definido conforme descrito no Quadro 3 (art.71).

<sup>25</sup> O inciso III do artigo 20 da LRF também inclui nos 6%, além do Legislativo, o Tribunal de Contas do Município, quando houver.

<sup>26</sup> O art.18 da LRF define despesa total com pessoal “o somatório dos gastos do ente da federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência”.

<sup>27</sup> Entende-se por Receita Corrente Líquida, conforme artigo 4º da Resolução do Senado Federal nº 43, de 21 de dezembro de 2001: “somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também corrente, deduzidos nos Estados e Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no parágrafo 9º do art. 201 da Constituição Federal (compensação financeira entre o tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada para fins de aposentadoria). Além disso, serão computados no cálculo da RCL, os valores pagos e recebidos decorrentes da Lei Kandir (Lei Complementar nº 87 de 13 de setembro de 1996) e do Fundo para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, conforme artigo 60 do Ato das Disposições Transitórias da Carta Magna”.

Também está incluído no cálculo - em Outras Despesas de Pessoal - as despesas de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores (estatutários) e empregados públicos (celetistas), conforme aponta a referida legislação.

A LRF estabelece três limitadores com despesa de pessoal. O primeiro refere-se ao limite geral, conforme apresentado no Quadro 3 (arts.19 e 20 da referida lei). O segundo refere-se ao limite prudencial de 90% do limite apresentado no Quadro 3. Este é utilizado como um sinalizador da tendência de gastos com pessoal. E, por último, o limite de 95% do limite de 60%. Quando o Ente público atingir 95% do limite já estará incorrendo em um conjunto de vedações como, concessão de vantagens, aumento, reajuste ou adequação de remuneração, criação de cargo, contratação de pessoal (com exceção de reposição de pessoal decorrente da aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de saúde, educação e segurança), contratação de hora-extra, contratação de operação de crédito (exceto as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que objetivam a redução da despesa com pessoal), receber transferências voluntárias e obter garantia de outro Ente (artigos 22 e 23).

A verificação do cumprimento dos limites de despesa com pessoal será realizada no final de cada quadrimestre, no caso de município com mais de 50 mil habitantes. E, semestral, no caso de municípios com menos de 50 mil habitantes, através do Relatório de Gestão Fiscal (artigos 54 e 63).

Além disso, a LRF (art. 70) estabeleceu um prazo de 02 exercícios financeiros para os Poderes ou órgãos que em 1999 (exercício anterior ao da publicação da lei) estavam acima dos limites da despesa total com pessoal, estabelecidos pelos artigos 19 e 20, para se enquadrarem nos referidos limites, eliminando o excesso, gradualmente, pelo menos 50% ao ano, através da adoção, das medidas previstas nos artigos 23 como extinção de cargos e funções e valores correspondentes, redução de jornada de trabalho, dentre outras.

### **3.4.3 Gestão Fiscal: da dívida e do endividamento**

O déficit dos estados e municípios iniciou, principalmente, com o arranjo tributário da reforma de 1967 o qual resultou num processo de centralização de receitas na União. Assim, as saídas encontradas para superar o limite fiscal foram,

principalmente, a dependência de financiamentos externos e internos, a disputa política com União na defesa da revisão da repartição da receita tributária (ocorrida com a Constituição Federal de 1988), a flexibilização dos limites de endividamento público<sup>28</sup>, a rolagem da dívida dos Estados e Municípios e mais tarde, as privatizações e a federalização das dívidas.

Além disso, um conjunto de mudanças institucionais foi introduzido no período entre 1985 e 1988, conforme apontado anteriormente, as quais tinham como objetivo assegurar maior capacidade de controle sobre os gastos, visando à redução da necessidade de financiamento do setor público. Neste sentido, a Lei Complementar nº 101/2000 também tem como objetivo o controle e a redução do nível de endividamento do setor público brasileiro. No período compreendido entre a estabilização de preços (1994) e o ano de entrada em vigor da referida legislação houve uma significativa elevação da dívida<sup>29</sup> líquida do setor público brasileiro, passando de 13%, em 1994, para 50% do PIB em 2000 (NASCIMENTO e DEBUS, 2002).

De acordo com o artigo 52 da Constituição Federal a definição dos limites de endividamento é uma atribuição do Senado Federal. Por isso a LRF não estabelece os limites de endividamento, como faz para a despesa de pessoal, apenas define prazo (90 dias) para que o Executivo encaminhe ao Senado as propostas de limites globais para montante da dívida consolidada<sup>30</sup> dos Entes da Federação (artigo 30).

Assim, os limites da Dívida Consolidada Líquida dos Entes da Federação, estabelecidos pela Resolução do Senado Federal nº 40/2001, que atende o artigo 30<sup>31</sup> da LRF, são os demonstrados no Quadro 4.

---

<sup>28</sup> O estabelecimento de limites de dívida e de endividamento para os Entes públicos no Brasil pelo Senado Federal, após LRF, não é novidade na economia brasileira dado que desde, pelo menos o final dos anos 1960, já vigoravam normativos do Senado Federal neste sentido.

<sup>29</sup> Não será objeto da pesquisa, analisar o comportamento da dívida pública brasileira e as razões do seu avultamento.

<sup>30</sup> Segundo o inciso III do artigo 1º da Resolução do Senado Federal a dívida consolidada compreende “o montante global, apurado, sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior as 12(doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 05 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento”.

<sup>31</sup> O artigo 30 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece um prazo de noventa dias para que o Presidente da República submeta ao Senado Federal proposta dos limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo os incisos VI, VI, VIII e IX do artigo

Quadro 4 - Limites para o montante da Dívida Consolidada Líquida<sup>32</sup> aos Entes da Federação brasileira.

Entes	Limite de até	Vigência	Trajectoria
União <sup>(1)</sup>	3,5 vezes a RCL	Imediata	-
Estados e Distrito Fed	2,0 vezes a RCL	15 anos	Redução anual de 1/15 do excedente de endividamento inicial
Municípios	1,2 vezes a RCL	15 anos	Redução anual de 1/15 do excedente de endividamento inicial

Fonte: Resolução do Senado Federal nº 40 de 20-12-2001 e Projeto de Lei em tramitação no Senado Federal. Elaboração da autora.

(1) O Projeto de Lei que define os limites de endividamento da União está em tramitação no Senado Federal.

Além da definição dos limites, a referida norma também estabelece uma regra de ajuste num período de 15 anos, de forma que em 2016, os Entes deverão estar enquadrados nos limites estabelecidos pela referida Resolução. No entanto, em novembro de 2003, o Senado Federal, através da Resolução nº 20<sup>33</sup>, suspendeu a obrigatoriedade dos limites e as condições de endividamento para Municípios, Estados e União, no período de 01 de janeiro de 2003 a 30 de abril de 2005.

A Resolução do Senado Federal nº 78/1998, (revogada pela Resolução nº 43/2001) já proibia a realização de novas operações de crédito<sup>34</sup> pelos Estados, Municípios e Distrito Federal que apresentassem déficit primário e estabelecia a necessidade de redução gradual da proporção dívida/receita. O limite de dívida - para o Distrito Federal, Estados e Municípios - que a Resolução nº 78/1998 estabelecia era

---

52 da Constituição Federal. Segundo os incisos referidos, compete ao Senado Federal, fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada, dispor sobre os limites globais e condições para operações de crédito externo e interno, dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito interno e externo e estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

<sup>32</sup> Para a apuração da dívida consolidada líquida deverão ser subtraídas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e demais haveres financeiros do Ente. (Inciso V do artigo 1º da Resolução do Senado Federal nº 40/2001)

<sup>33</sup> Esta Resolução entrou em vigor para atender municípios de capitais que estavam fora dos limites de endividamento e sem capacidade para se adequar, como o caso do município de São Paulo.

<sup>34</sup> O conceito de Operações de Crédito segundo o artigo 3º da Resolução do Senado Federal nº 43/2002, é bastante amplo “são os compromissos assumidos com credores situados no País ou no exterior, em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros”.

de duas vezes a RLR – Receita Líquida para pleitos de operações de crédito realizadas em 1998, reduzindo está relação 1/10 por ano até atingir o equivalente à relação 1 por 1 do saldo devedor em 2008.

Apresentamos no Quadro 5 comparativo entre as normas relativas ao endividamento vigentes até, e a partir da vigência da LRF.

Quadro 5 – Comparativo entre as normas e limites de endividamento vigentes até, e a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Norma	Parâmetro	Montante de operações de crédito em 01 exercício financ. (3)	Comprometimento anual amortização, juros e demais encargos dívida consolidada.	Limite para concessão de garantia.	Saldo devedor ARO (2)
Resol.nº78	RLR <sup>(1)</sup>	18%/RLR	13%/RLR	25%/RLR	-
Resol.nº43	RCL	16%/RCL	11,5%/RCL	22%/RCL podendo chegar 32%	7%/RCL

Fonte: Resoluções do Senado Federal nº 78/98 e 43/2001. Elaboração da autora.

(1) RLR - Receita Líquida Real

(2) ARO – Antecipação de Receita Orçamentária.

(3) Na média, o limite de endividamento estabelecido manteve-se inalterado, uma vez que o conceito da RCL - Receita Corrente Líquida apresenta, via de regra, resultado superior em relação ao conceito da RLR – Receita Líquida Real. Por isso houve uma redução de 18% para 16% para compensar a ampliação da base decorrente do conceito de receita utilizado.

### 3.4.4 Transparência Fiscal

O princípio da publicidade ou da transparência<sup>35</sup> é enunciado pelo artigo 37 da Constituição Federal de 1988 como um dos princípios da administração pública direta e indireta e de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, tornado-o um requisito essencial à validade e à eficácia dos atos incorridos na Administração

---

<sup>35</sup> Mileski (2003) aponta que no Brasil, a transparência não possui uma regulamentação de princípios como ocorre em nível internacional. O autor adequa este princípio à realidade brasileira e define tais princípios como: princípio das garantias de integridade das informações fiscais; princípio do acesso público à informação estatal; princípio do acesso aos procedimentos de elaboração, execução e prestação de contas e o princípio da definição clara das funções e responsabilidades.

Pública. Como um dos princípios norteadores da gestão pública, a LRF dispõe de um capítulo exclusivo para tratar da Transparência, do Controle e da Fiscalização.

Em seu artigo 48 a referida Lei Complementar estabelece como instrumentos de transparência: “os planos, os orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, o Relatório de Gestão Fiscal e as versões simplificadas desses documentos”.

Estes instrumentos deverão ter ampla divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso ao público bem como a transparência deverá ser assegurada através da participação popular e da realização de audiências públicas, durante o processo de elaboração do PPA, da LDO e do orçamento anual. O parágrafo 4º do artigo 9 estabelece que até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo realizará audiências públicas para avaliar o cumprimento das metas fiscais, na comissão referida no parágrafo 1º do art. 166 da Constituição Federal<sup>36</sup> ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

Ainda o artigo 49 estabelece que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo deverão ficar, durante todo o exercício, disponíveis no Legislativo e no Órgão do Poder Executivo responsável por sua elaboração, para fins de consulta e apreciação de instituições da sociedade e pelos cidadãos.

#### 3.4.4.1 Relatório Resumido da Execução Orçamentária

O parágrafo 3º do art 165 da Constituição Federal já estabelece que o “Poder Executivo deverá publicar, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária”. No entanto, a LRF amplia esta obrigatoriedade do Relatório Resumido da Execução Orçamentária a todos os Poderes<sup>37</sup> e ao Ministério Público e estabelece uma série de critérios, previstos nos

---

<sup>36</sup>O parágrafo 1º do artigo 166 estabelece: “Caberá uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados: I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República; II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o artigo 58”.

<sup>37</sup> Segundo o art. 56 da LRF “as contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo, incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e do Chefe

artigos 52 e 53 que o referido relatório deverá atender, como por exemplo a necessidade de publicar as receitas por fonte, as despesas por categoria econômica e por grupo de natureza despesa, despesas por função e subfunção, demonstrativos do resultado primário e nominal, dentre outros.

#### 3.4.4.2 Relatório de Gestão Fiscal

A obrigatoriedade do Relatório de Gestão Fiscal é uma nova exigência da LRF. Deverá ser publicado, quadrimestralmente, até trinta dias após o encerramento do quadrimestre pelos Poderes Executivo e Legislativo e pelo Tribunal de Contas do município (quando houver). A publicação deverá ocorrer “com amplo acesso público, inclusive por meio eletrônico” (parágrafo 2º do artigo 55).

O artigo 55 estabelece que o referido relatório deve conter a despesa total com pessoal, separando ativos e inativos; dívidas consolidada e mobiliária; concessão de garantias e operações de crédito, inclusive ARO - Antecipação de Receita Orçamentária comparando-os com os limites estabelecidos pela LRF. No caso dos limites ultrapassarem aqueles, estabelecidos pela legislação o Ente deverá indicar as medidas corretivas a serem adotadas.

O Município que descumprir os prazos de publicação dos Relatórios de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal sofrerá, até que a situação seja regularizada, as sanções como estará impedido de receber transferências voluntárias e de contratar operações de crédito, exceto aquelas destinadas ao refinanciamento do principal da dívida atualizada (inciso II do art. 51).

A partir da análise das regras e normas definidas pela LRF abordadas neste capítulo, no próximo capítulo demonstraremos os impactos destas mudanças sobre as finanças públicas dos municípios gaúchos.



## 4 IMPACTOS DA LRF NAS FINANÇAS DOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS

Neste capítulo apresentamos uma análise sobre aspectos relacionados com a elaboração e a execução orçamentária assim como o equilíbrio fiscal, em especial no que diz respeito às despesas com pessoal e dívida, tendo como parâmetros os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Por último, analisamos o comportamento do gasto público municipal gaúcho por função e por categoria econômica.

### 4.1 METODOLOGIA

No que se refere ao comportamento da despesa com pessoal, os dados analisados contemplam os 496 municípios gaúchos, no período de 1999 a 2004<sup>1</sup>. Os municípios foram agrupados por grupo de acordo com o tamanho populacional. O critério tamanho do Município obedeceu à metodologia do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. São os seguintes: Grupo 1: população inferior a 50 mil habitantes; Grupo 2: população entre 50 e 200 mil habitantes e Grupo 3: população com mais de 200 mil habitantes. Os dados populacionais são da FEE - Fundação de Economia e Estatística e as regiões do Estado do Rio Grande do Sul foram divididas de acordo com os COREDEs- Conselhos Regionais de Desenvolvimento, previstos no Decreto nº 42.986, de março de 2004. O indexador utilizado foi o IPCA/IBGE – Índice de Preços ao Consumidor Ampliado.

No que se refere à classificação funcional da despesa, a qual busca responder em que área de ação do Governo a despesa foi realizada, utilizou-se classificação estabelecida pela Portaria nº42/1999 do Ministério do Orçamento e Gestão e, a partir desta classificação, a despesa funcional foi agregada em 4 categorias: Despesas Administrativas, de Infra-estrutura, Sociais e Outras Despesas, considerando as funções conforme demonstrado no Quadro 6.

#### Quadro 6 – Classificação da despesa orçamentária por função

---

<sup>1</sup> A análise dos gastos municipais por função e por categoria econômica incorpora o período 1997 a 2004, em função das disponibilidades de dados por parte do TCE, o que não ocorre com os dados relativos ao gasto com pessoal e dívida, por isso para estes, o período é de 1999 a 2004.

Administrativa	Infra-estrutura	Social	Outras Despesas
1-Legislativa	18-Gestão Ambiental	8-Assistência Social	3-Essencial à Justiça
2-Judiciária	19-Ciência e Tecnologia	9-Previdência Social	5-Defesa Nacional
4-Administração	20-Agricultura	10-Saúde	6-Segurança Pública
	22-Indústria	11-Trabalho	7-Relações Exteriores
	23-Comércio e Serviços	12-Educação	28-Encargos Especiais
	24-Comunicações	13-Cultura	
	25-Energia	14-Direitos da Cidadania	
	26-Transporte	15-Urbanismo	
		16-Habitação	
		17-Saneamento	
		21-Organização Agrária	
		27-Desporto e Lazer	

Fonte: Portaria nº 42/1999 e critérios definidos pela autora.

A análise da despesa por categoria econômica segue a estrutura contábil de finanças públicas de acordo com a síntese apresentada no Quadro 7. As variáveis utilizadas nesta pesquisa são: a) despesa total; b) despesa com pessoal; c) outras despesas correntes; d) despesas de capital; e) superávit/déficit e, f) receita total. A despesa total é composta pelo somatório da despesa corrente e despesa de capital. A despesa com pessoal ganha destaque em função do peso que a mesma tem sobre o total da despesa no setor público em geral, e o tratamento diferenciado que a LRF estabelece<sup>2</sup> para este item de despesa orçamentária. A classificação Outras despesas correntes mostra a diferença entre o total da despesa corrente e a despesa com pessoal.

<sup>2</sup> É oportuno esclarecer que a classificação de despesa com pessoal e encargos aqui utilizada é distinta daquela que a LRF define como gasto com pessoal para fins de cálculo e sua relação com a RCL. Para maiores detalhes ver a definição no capítulo 3 desta tese.

Incluem-se aí despesas de consumo, serviços de terceiros, transferências correntes, juros da dívida e outras despesas correntes.

Quadro 7 – Despesa orçamentária segmentada por categoria econômica

TOTAL DESPESA ORÇAMENTÁRIA (1+8)
1- DESPESA CORRENTE (2+3+4+5+6+7)
2- Pessoal e encargos sociais
3- Juros da Dívida
4- Material de Consumo
5- Serviços de Terceiros
6- Transferências Correntes
7- Outras despesas correntes
8- DESPESA DE CAPITAL (9+10+11+12)
9- Investimentos
10- Inversões Financeiras
11- Amortização da Dívida.
12- Transferências de Capital

No caso da despesa de capital, optamos pela análise agregada, uma vez que se tivéssemos adotado somente o item investimento (que de fato é nosso interesse aqui), excluiríamos as transferências de capital, as quais representam uma parcela significativa de investimentos realizados pelo município. Ao adotarmos esta metodologia analisamos, previamente, o município de Porto Alegre. Além disso, como os municípios do RS apresentam um grau de endividamento extremamente baixo<sup>3</sup>, os valores relativos a amortização da dívida, os quais constam na despesa de capital, não interferem substancialmente no resultado final, o qual é analisar o impacto da LRF sobre a despesa orçamentária e no caso específico, sobre os investimentos.

Para o PIB municipal anual foi utilizado como fonte a FEE - Fundação de Economia e Estatística, sendo que os dados referentes aos anos de 1997 e 1998 baseiam-se na metodologia da FEE e os relativos aos anos de 1999 a 2004 foram apurados com base na nova metodologia da FEE e do IBGE.

---

<sup>3</sup> Conforme está demonstrado no item 4.3.2 deste Capítulo.

A análise referente à elaboração e à execução orçamentária incorpora os dados de 15 municípios<sup>4</sup>, os quais integram a amostra da pesquisa de campo utilizada no estudo abordado no capítulo 5 desta tese. Optamos por esta amostra de municípios em função de o TCE e da STN - Secretaria do Tesouro Nacional não disporem das informações necessárias para esta análise, a saber, a despesa orçamentária fixada constante na LOA, isto é, em primeiro de janeiro de cada ano, antecedendo qualquer alteração nas dotações orçamentárias fruto de créditos adicionais (suplementares, especiais e extraordinários)<sup>5</sup> durante a execução orçamentária.

Assim as informações orçamentárias no que se refere à despesa fixada em 1º de janeiro de cada ano foram obtidas a partir da realização da pesquisa de campo. Para evitar incompatibilização de informações, o que não é pouco comum em finanças públicas, optamos pela mesma metodologia no que se refere à obtenção da despesa empenhada de cada exercício fiscal para os 15 municípios da amostra.

#### 4.2 A ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DOS ORÇAMENTOS

De acordo com o abordado no capítulo 3 desta tese, a LRF trouxe significativas modificações no forma e conteúdo da LDO, especialmente no que se refere às metas fiscais e às novas exigências quanto à elaboração e execução dos orçamentos anuais, além de exigir a compatibilização entre as peças que compõem o ciclo orçamentário.

O orçamento orienta a ação do Ente público e é o instrumento que dá concretude às diretrizes, aos objetivos e às metas físicas estabelecidas no PPA e às metas fiscais da LDO. Em função disso, a execução orçamentária deve guardar estreita relação com o orçamento aprovado pelo Poder Legislativo. Se isso não se efetivar, o orçamento passa a ser peça de ficção. Neste sentido, o objetivo deste subitem é analisar se a reforma do processo orçamentário sob a égide da LRF trouxe mudanças na elaboração e execução dos orçamentos anuais, tornando-os mais realistas. Segundo Guardia (1997) “a comparação entre os valores orçados e as despesas realizadas ao

---

<sup>4</sup> A metodologia quanto à definição dos municípios que integram a amostra da pesquisa de campo está no capítulo 5 desta tese.

<sup>5</sup> Crédito suplementar é um reforço das dotações orçamentárias; especiais, ocorrem quando não há dotação orçamentária específica para determinada despesa. E os extraordinários, são os destinados para despesas urgentes e imprevistos, como no caso de guerra ou calamidade pública.

longo de um exercício é um dos principais aspectos a partir do qual o processo orçamentário deve ser avaliado” (p.290).

Para atender ao objetivo aqui proposto, apresentaremos uma análise comparativa entre a fixação e realização (empenho) da despesa orçamentária anual, comparando os dados de 1997 a 2000, antes da vigência da LRF, e de 2001 a 2004, 4 anos após a entrada em vigor da referida lei.

#### **4.2.1 O orçado e o realizado: receita versus despesa orçamentárias**

A LRF não só estabelece que é requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência institucional do Município como também define em seu artigo 12 que:

As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativos de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

Os parâmetros estabelecidos pela LRF (artigo 12) no que se refere à estimativa da receita orçamentária objetivam tornar a previsão da receita orçamentária mais realista. A partir desta previsão de receita, será fixada a despesa. O orçamento anual estima a receita e fixa a despesa. Neste sentido a previsão da receita é uma etapa extremamente relevante do processo de elaboração do orçamento, pois é a partir desta previsão de receita, que as despesas são fixadas.

Tanto uma subestimação quanto uma superestimação da receita indicam um certo enfraquecimento atividade de planejamento orçamentário. Quando a receita é superestimada torna-se necessário cortar dotações orçamentárias em função da não realização de receitas previstas.<sup>6</sup> E, no caso de uma subestimação da receita, ocorrerá uma reelaboração do orçamento, viabilizado, do ponto de vista legal, pela utilização da

---

<sup>6</sup>A LRF estabelece necessidade de limitação de empenho caso, no final de um bimestre, a receita realizada não tenha comportado o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal definidas no Anexo de metas Fiscais (art.9º) e se a dívida consolidada, no final de um quadrimestre, exceder o limite estabelecido, de forma que a mesma deverá ser reconduzida nos três quadrimestres subsequentes, sendo que no primeiro deverá reduzir pelo menos 25% (art.31)

receita excedente (diferença entre a receita prevista e arrecadada). Os dois casos trazem dificuldades práticas e políticas na redefinição do orçamento ao longo do período de execução orçamentária em função de que a fixação de despesas resulta numa solidificação de interesses em sua volta.

Além da ausência de regras e normas quanto à utilização de critérios técnicos padronizados para estimar a receita bem como a ausência de normativos para limitar a despesa, durante a execução orçamentária, outros fatores como a inflação pode explicar a distorção dos orçamentos ao longo de sua execução. Numa economia com altas taxas inflacionárias, uma superestimação de receita pode resultar, ao longo do exercício fiscal, em subestimação da referida receita. Isso ocorre em função da velocidade e da intensidade de reajuste de preços da economia e o impacto correspondente sobre as contas públicas. Assim, a inflação é um fator adicional na explicação sobre a discrepância entre o orçamento aprovado pelo Legislativo e executado. No entanto, como o período de análise é de 1997 a 2004, este impacto está relativamente descartado, dado que o período caracterizou-se por taxas de inflação anuais relativamente baixas<sup>7</sup>. Além disso, em geral, os municípios incluíam na LOA um dispositivo através do qual as dotações orçamentárias seriam corrigidas, automaticamente, de acordo com um determinado índice de preços, eliminando assim, a fonte de discrepâncias entre o orçamento aprovado e o executado.

Como a LRF estabelece regras para estimar a receita e regras rígidas quanto à realização da despesa, através dos relatórios de execução orçamentária e de gestão fiscal, bem como a necessidade de adotar limitação de empenho caso a receita arrecadada não comporte o cumprimento das metas fiscais, exigência de equilíbrio orçamentário, sobretudo com regras mais rígidas para último ano de mandato do Chefe do Poder Executivo, é de se esperar que após a vigência da LRF a discrepância entre os valores orçados e os realizados seja menor daquela verificada no período anterior à vigência da referida legislação.

No entanto, na comparação entre a despesa fixada (orçada) e realizada em cada exercício, no período 1997-2000 comparativamente ao período 2001-2004, os dados não revelaram as mudanças esperadas, de forma que não é possível afirmar,

---

<sup>7</sup>O IPCA anual de 1997 a 2004 ficou em torno de 7% ao ano, com exceção de 2002, que atingiu 12,53%. O IPCA acumulado no período de 1997 a 2000 foi de 23,49% e de 2001 a 2004, 42,49%. Essa diferença da taxa de inflação do segundo período, em relação ao primeiro, deve-se, principalmente ao índice de inflação de 2002 que atingiu um pico, comparativamente aos demais anos.

através desse método<sup>8</sup>, que os orçamentos tornaram-se mais realistas após a vigência da LRF. Com base no desvio – padrão das discrepâncias entre a despesa fixada e a realizada (empenho), no período 1997-2000, comparativamente ao período 2001-2004 (Apêndice A), observamos que em torno de 50% da amostra de municípios, após a vigência da LRF, a diferença entre a despesa fixada e a executada foi maior em relação aos 4 anos anteriores à vigência da referida legislação.

Em geral, os dados registram uma subestimação da Despesa Corrente e uma superestimação da Despesa de Capital<sup>9</sup>. Os gastos correntes excedem, no final do exercício financeiro, à dotação fixada na LOA. Isso ocorre em função de lacunas nos critérios de previsão de gastos correntes, ou ainda pode ser uma estratégia, no caso da subestimação da despesa com pessoal, uma vez que alteração no gasto com pessoal depende de medidas estruturais, de forma que a insuficiência de dotação orçamentária para despesa com pessoal deve ser atendida via suplementação da dotação orçamentária, o mesmo não ocorrendo com outras despesas correntes, uma vez que estas são mais passíveis de cortes no curto prazo e ou a sua postergação.

A superestimação da Despesa de Capital é explicada principalmente pela dotação de Investimento. Isso ocorre, em geral, em função da discrepância entre a capacidade de realizar os investimentos que o gestor planeja e real capacidade do Ente Público em realizar tais investimentos. Além disso, essa discrepância entre a despesa de capital fixada e a realizada também é explicada pela política de administração do caixa, pelas dificuldades técnicas e legais inerentes a realização de investimentos de médio e grande portes e pelo fato de que parte significativa da dotação de investimento é coberta por operações de crédito, que, ao longo do exercício financeiro, por razões variadas, não se concretizam na totalidade prevista.

#### 4.3 EQUILÍBRIO FISCAL: DESPESA COM PESSOAL E DÍVIDA

---

<sup>8</sup> A pesquisa de campo abordada no capítulo 5 desta tese tem como um dos objetivos identificar se após a vigência da LRF, os orçamentos tornaram-se mais realistas, na visão dos 45 gestores públicos entrevistados.

<sup>9</sup> Guardia (1997) ao analisar o impacto das mudanças da Constituição Federal no que refere o processo orçamentário brasileiro sobre a execução orçamentária da União, nos anos 1990 a 1992, observou que houve uma significativa divergência entre as dotações orçadas e as despesas realizadas pelo Executivo. Em média, as despesas executadas, representaram 55% das despesas orçadas (e aprovadas pelo Legislativo).

O gasto com pessoal é o grupo de despesa que apresenta, em termos relativos, a maior participação do gasto público. Neste sentido objetivamos analisar como os limites e as regras definidas pela LRF no que se refere ao gasto com pessoal e dívida, têm impactado nos municípios gaúchos, estes agrupados por tamanho, por Poder (Executivo e Legislativo) e por COREDE.

#### 4.3.1 Despesa com pessoal

No que se refere aos gastos com pessoal, a LRF estabelece, conforme apontado no capítulo 3 desta tese, limite de 60% sobre a Receita Corrente Líquida - RCL, sendo 54% o limite do Poder Executivo e de 6% o, do Poder Legislativo. De acordo com os dados demonstrados na Tabela 1, no período analisado e em todos os tamanhos de municípios gaúchos, a razão entre despesa com pessoal e RCL, na média, é inferior ao limite de 60%, estabelecido pela LRF<sup>10</sup>.

Tabela 1 – Razão da Despesa com Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida - Poderes Executivo e Legislativo - média anual e por grupo de município do RS.

Ano	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
1999	48,33	51,09	45,73
2000	50,11	54,53	52,85
2001	45,15	48,65	46,33
2002	45,19	49,32	48,75
2003	44,92	47,86	51,04
2004	45,77	47,99	51,80

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados fornecidos por Rio Grande do Sul. Tribunal de Contas do Estado – TCE/RS, 1999-2004.

Nota:

Grupo 1: população inferior a 50 mil habitantes;

Grupo 2: população entre 50 e 200 mil habitantes e

Grupo 3: população com mais de 200 mil habitantes.

Da mesma forma, quando a análise é feita por poder da esfera municipal, conforme estabelecido pela LRF, observamos também que, em média, tanto os Executivos quanto os Legislativos municipais, de todos os tamanhos, apresentaram a

razão de despesa com pessoal sobre a RCL inferior ao limite de 54% e de 6%, respectivamente, conforme demonstrado nas tabelas 2 e 3.

Tabela 2 – Razão da Despesa com Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida - Poder Executivo - média anual e por grupo de município do RS

Ano	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
1999	48,33	51,09	45,73
2000	46,71	50,57	50,36
2001	42,11	45,47	44,20
2002	42,25	46,24	46,81
2003	42,08	44,95	49,03
2004	43,02	45,22	49,39

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados fornecidos pelo TCE/RS, 1999-2004.

Nota:

Os dados de 1999 referem-se aos Poderes Executivo e Legislativo, uma vez que a legislação em vigor, não estabelecia limite por Poder e também, os dados disponibilizados pelo TCE/RS não fazem a distinção por Poder.

Tabela 3 – Razão da Despesa com Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida - Poder Legislativo - média anual e por grupo de município do RS.

Ano	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
1999	48,33	51,09	45,73
2000	3,37	4,18	2,49
2001	3,04	3,18	2,13
2002	2,94	3,09	1,93
2003	2,84	2,87	2,01
2004	2,76	2,77	2,41

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados fornecidos pelo TCE/RS, 1999-2004.

Nota:

Os dados de 1999 referem-se aos Poderes Executivo e Legislativo, uma vez que a legislação em vigor, não estabelecia limite por Poder e também, os dados disponibilizados pelo TCE/RS não fazem a distinção por Poder.

Os dados apresentados nas Tabelas 1 e 2 também demonstram que no caso dos municípios inseridos nos grupos 1 e 2 (até 200 mil habitantes), no período de 1999 a 2004, houve uma redução na razão entre despesa com pessoal sobre a RCL, enquanto comportamento contrário é verificado nos municípios de grande porte (mais

---

<sup>10</sup> A LRF entrou em vigor em maio de 2000. No ano de 1999 o limite de despesa de pessoal era o estabelecido pela Lei Complementar nº 96 (Lei Camata II), a qual estabelecia o limite de 60% da RCL, sem fazer distinção entre os Poderes.

de 200 mil habitantes), em especial, se observarmos de 2001 (ano que efetivamente a LRF entrou em vigor) a 2004.

A LRF trouxe como novidade não somente a definição de limites de gasto com pessoal por Poder, mas também impôs sanções ao ente que descumprir o limite<sup>11</sup> e não eliminar o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes<sup>12</sup>. No caso de pessoal, o Ente público que ultrapassar 95% do limite da despesa com pessoal/RCL (Executivo: 51,3% e Legislativo: 5,7%) está sujeito a vedações como a não concessão de vantagem, de reajuste ou aumento aos servidores, não criação de cargo e alteração na estrutura de carreira e também vedação de receber transferências voluntárias, contratar operações de crédito e obter garantias. De acordo com os dados apresentados na Tabela 4, ao longo do período analisado houve uma redução no percentual de municípios que apresentou gasto de pessoal acima de 53,1% da RCL, nos três grupos analisados, sem dúvida, resultado da LRF.

No entanto, são os municípios com mais de 200 mil habitantes (Grupo3) que, em termos relativos, apresentam a razão despesa com pessoal/RCL acima do limite de 51,3%. São estes municípios que estão sujeitos às vedações elencadas acima. No caso dos municípios com mais de 200 mil habitantes (grupo 3), em 2000, 75% deles estavam infringindo a LRF neste item. No entanto, no quarto ano de vigência da LRF, (2004) este percentual caiu para 25%. Considerando que é nos municípios de maior porte que ocorre a maior demanda por investimentos em infra-estrutura, a vedação ao crédito poderá agravar ainda mais a situação fiscal a médio e longo prazos dos referidos Entes. Além disso, provavelmente a velocidade de ajuste dos municípios de menor porte pode ser maior em relação aos de grande porte em função da complexidade de decisões quanto à busca de um “equilíbrio” entre atender aos limites de gasto com pessoal, definidos pela LRF e exercer as funções de Estado, em especial, as de saúde, educação e assistência social.

Tabela 4 – Percentual de Municípios com Razão Despesa Total com Pessoal/RCL acima de 51,3% ( 95% do limite de 54%) – Poder Executivo

Ano/%	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Total
-------	---------	---------	---------	-------

<sup>11</sup> Previsto no artigo 22 da Lei Complementar nº 101/2000.

<sup>12</sup> Previsto no artigo 23 da Lei Complementar nº 101/2000.

1999	5,40	6,06	50,00	6,21
2000	18,78	39,39	75,00	21,20
2001	5,70	15,15	37,50	6,84
2002	5,26	15,15	25,00	6,24
2003	5,92	21,21	25,00	7,24
2004	5,04	18,18	25,00	6,25

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados fornecidos pelo TCE/RS, 1999-2004.

Nota:

Para o ano de 1999 foi considerado o limite de 60% (Poderes Executivo e Legislativo) uma vez que a Lei complementar nº 96/1999, em vigor em 1999, não estabelecia limites de gasto de pessoal por Poder. Além disso, os dados disponibilizados pelo TCE/RS estão consolidados (Poderes Executivo e Legislativo).

No período de 1999 a 2004, com exceção de 33 Legislativos municipais, em 2000 e 2 Legislativos, em 2001, todos os demais se enquadraram no limite de gasto com pessoal estabelecido pela LRF. Mais uma vez estes dados apontam que tanto o Executivo quanto o Legislativo estão se adequando às exigências da LRF no aspecto aqui analisado.

Na Tabela 5 demonstramos o comportamento do gasto com pessoal dos municípios gaúchos de acordo com a região dos COREDEs – Conselhos Regionais de Desenvolvimento, no período de 1999 a 2004. Observamos que em todas as regiões dos COREDEs houve redução da relação despesa com pessoal/RCL, com exceção dos COREDEs Metropolitano Delta do Jacuí<sup>13</sup>, Fronteira Noroeste<sup>14</sup> e Serra<sup>15</sup>.

Em todas as análises sobre os municípios gaúchos, depreende-se que a LRF no que se refere ao estabelecimento de limites com gasto de pessoal, em geral, impactou no sentido de reduzir o peso do gasto de pessoal sobre a RCL.

Tabela 5 – Razão Despesa Total com Pessoal/RCL – Poderes Executivo e Legislativo. Média por ano e regiões dos COREDEs.

COREDES/Ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004
-------------	------	------	------	------	------	------

<sup>13</sup> O COREDE Metropolitano Delta do Jacuí é composto por 10 municípios sendo que destes, 3 são de porte GG ( mais de 200 mil habitantes), 3 são G ( com população entre 50 e 200 mil habitantes) e 4 são de pequeno porte (menos de 50 mil habitantes).

<sup>14</sup> O COREDE Fronteira Noroeste é composto por 20 municípios sendo que destes, 1 tem porte G ( com população entre 50 e 200 mil habitantes) e 19 são de pequeno porte (menos de 50 mil habitantes).

<sup>15</sup> O COREDE Serra é composto por 33 municípios sendo que destes, 1 tem porte GG ( mais de 200 mil habitantes), 2 são G ( com população entre 50 e 200 mil habitantes) e 30 são de pequeno porte (menos de 50 mil habitantes).

Alto da Serra do Botucaraí	46,35	47,79	43,51	41,24	40,40	41,67
Alto Jacuí	52,73	54,91	48,99	48,55	45,03	45,62
Campanha	59,19	72,54	56,14	55,75	54,56	51,58
Central	55,10	54,76	49,74	51,77	48,94	49,69
Centro-Sul	52,85	58,07	50,68	50,57	48,76	48,03
Fronteira Noroeste	44,90	49,44	44,96	45,81	45,16	45,79
Fronteira-Oeste	58,46	60,17	54,14	53,47	53,73	53,96
Hortênsias	47,09	49,21	46,15	46,27	45,39	45,39
Jacuí-Centro	55,23	53,65	48,55	51,91	49,13	45,98
Litoral	51,63	57,84	52,53	51,17	51,05	50,75
Médio Alto Uruguai	45,12	45,62	43,70	43,16	43,49	43,50
Metropolitano Delta do Jacuí	42,54	52,90	45,42	48,62	53,90	55,23
Missões	51,30	50,32	47,00	48,35	49,15	50,14
Nordeste	44,80	42,82	39,27	37,02	37,08	38,83
Noroeste Colonial	50,19	46,88	43,50	45,76	43,95	43,68
Norte	46,58	50,03	40,85	40,17	38,52	39,99
Paranhana	47,46	50,60	49,25	48,71	48,72	50,19
Produção	45,73	48,04	40,31	38,73	39,84	41,55
Serra	45,53	48,25	43,24	45,28	42,43	45,64
Sul	56,29	57,92	50,24	49,15	48,50	50,04
Vale do Caí	41,95	43,19	38,67	42,17	41,11	40,28
Vale do Rio dos Sinos	53,04	54,13	50,27	50,31	47,55	45,59
Vale do Rio Pardo	45,24	47,33	45,56	45,93	43,44	43,08
Vale do Taquari	43,08	44,96	38,93	39,29	40,87	42,18

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados fornecidos pelo TCE/RS, 1999-2004.

No que se refere ao déficit corrente dos municípios gaúchos, observamos conforme demonstrando na Tabela 6, que ocorreu uma redução significativa no percentual de municípios deficitários, anualmente. Além disso, somente os municípios de menor porte (até 50 mil habitantes) mantiveram déficit corrente, a partir de 2001. Dado que o conjunto de regras e limites estabelecidos pela LRF tem como um dos objetivos o equilíbrio das contas públicas, através do cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, dentre outras, pode-se concluir que os dados apresentados na Tabela 6 podem ser resultantes da Lei de Responsabilidade Fiscal, em vigor desde 2000.

Tabela 6 – Percentual de Municípios do RS que apresentaram déficit corrente

Ano/%Mun	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Total
1999	4,69	6,06	12,50	4,71

2000	3,05	1,72	0,00	3,00
2001	0,00	0,00	0,00	0,00
2002	0,22	0,00	0,00	0,20
2003	0,44	0,00	0,00	0,40
2004	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados fornecidos pelo TCE/RS, 1999-2004.

Ao compararmos o dados referentes ao gasto com pessoal (Tabela 4) e déficit corrente (Tabela 6) nos municípios enquadrados nos grupos 2 (entre 50 e 200 mil habitantes) e 3 (mais de 200 mil habitantes), observamos que se há a necessidade de controlar o déficit corrente, a escolha do item despesa com pessoal como prioritário pode não ser adequado uma vez que o percentual de municípios (grupos 1 e 2) com a razão despesa com pessoal/ RCL acima de 51,3% (95% do limite de 54%) é muito baixo e bem menor em relação aos demais municípios (grupo3).

Também é baixa a correspondência entre os municípios que ultrapassaram o limite de 60% de gasto com pessoal/RCL e os que também apresentaram déficit corrente, no período analisado. Com exceção dos anos de 1999 e 2000, nos quais, aproximadamente 42% e 9%, respectivamente, dos municípios com razão da despesa com pessoal/RCL acima de 60% também apresentaram déficit corrente, nos demais anos, este percentual foi nulo, ou seja, do total de municípios que obteve a razão da despesa com pessoal/RCL acima de 60%, nenhum deles apresentou déficit corrente.

No que se refere às transferências da União e dos Estados observamos que representam uma relevante fonte de receita corrente dos municípios, conforme está demonstrado nas Tabelas 7 e 8.

Tabela 7 – Percentual da Receita Corrente dos Municípios do RS oriunda de transferências da União

Ano	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Total
1999	44,71	28,22	32,68	36,84
2000	44,66	31,20	33,69	37,62
2001	44,46	31,22	32,78	37,38
2002	44,89	28,25	27,02	35,02
2003	37,35	23,74	21,33	28,81
2004	38,47	25,90	23,22	30,57

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados fornecidos pelo TCE/RS, 1999-2004.

No agregado, as transferências da União representam em torno de 35%, da Receita Corrente, tendo apresentado uma pequena redução deste percentual nos anos de 2003 e 2004. Na análise por tamanho, como era esperado, os municípios menores (até 50 mil habitantes) apresentam maior grau de dependência em relação aos demais

municípios, chegando a aproximadamente a 45%, também tendo apresentado uma pequena redução nos dois últimos anos (Tabela 7).

As transferências estaduais<sup>16</sup> têm um peso maior na Receita Corrente dos municípios gaúchos, representando em torno de 40%, tendo um pequeno aumento nos dois últimos anos, compensando a queda das transferências da União. As transferências estaduais não apresentam a mesma correlação com o tamanho do município, conforme apontado nas transferências da União<sup>17</sup>.

Tabela 8 – Percentual da Receita Corrente dos Municípios do RS oriunda de transferências do Estado

Ano	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Total
1999	40,86	49,97	33,86	39,79
2000	40,88	47,12	33,82	39,74
2001	40,34	46,61	34,96	39,75
2002	39,90	47,34	36,51	40,46
2003	43,62	50,40	40,32	44,09
2004	43,30	47,80	39,79	43,25

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados fornecidos pelo TCE/RS, 1999-2004.

Nota: nos dados fornecidos pelo TCE, consta como em Outras Transferências Estaduais, as transferências relativas ao FUNDEF-Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental.

Apesar da ampliação da base tributária ocorrida a partir da Constituição de 1988, os municípios gaúchos apresentam uma significativa dependência em relação às transferências da União e do Estado, conforme dados consolidados apresentados na Tabela 9. Quanto menor o município em termos populacionais, maior é o grau de dependência. A base tributária dos pequenos municípios é insuficiente para a manutenção das referidas administrações. Uma elevada participação das transferências constitucionais na receita corrente sinaliza que há um baixo grau de autonomia do município para ajustar suas contas através de uma elevação de receita própria seja resultante de mudanças na legislação tributária de sua competência, ou de implementação de programa de modernização da administração tributária ou ainda, da

<sup>16</sup> Giuberti (2005) mostra que no caso de uma amostra de municípios brasileiros o resultado é distinto do encontrado para os municípios do RS. As transferências da União têm um peso em torno de 50%, enquanto o peso das transferências estaduais é menor, ficando entre 25 e 30%, de 1997 a 2003.

<sup>17</sup> Os critérios para distribuir os 25% da receita do ICMS pelo Estado, principal item das transferências estaduais, são distintos dos utilizados para a distribuição do FPM - Fundo de Participação dos Municípios. Esses critérios explicam porque Triunfo que é um Município de pequeno porte, por exemplo, tem a maior receita de ICMS dos municípios do RS.

ampliação da fiscalização. Além disso, um baixo grau de autonomia implica alto grau de insegurança quanto à possibilidade de financiamento de novas ações de caráter permanente. Embora as transferências constitucionais garantem uma certa estabilidade das transferências, para que elas se elevem é necessária uma alteração constitucional. No entanto, com o intuito de amenizar este quadro de baixa participação da receita própria dos municípios em relação à receita total, a LRF estabelece<sup>18</sup> que faz parte da gestão fiscal responsável a “instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência” do ente da Federação. Essa “medida” tem como objetivo ampliar a participação da receita própria do município sobre a receita total<sup>19</sup>.

Tabela 9 – Percentual da Receita Corrente dos Municípios do RS oriunda de transferências da União e do Estado - dados consolidados.

Ano	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Total
1999	85,57	78,18	66,54	76,63
2000	85,54	78,32	67,51	77,36
2001	84,80	77,83	67,75	77,13
2002	84,79	75,59	63,53	75,48
2003	80,97	74,14	61,65	72,90
2004	81,77	73,70	63,01	73,82

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados fornecidos pelo TCE/RS, 1999-2004.

Este quadro sugere que os municípios encontram-se “numa camisa de força”. De um lado, apesar da descentralização das receitas ocorridas a partir da Constituição de 1988, ainda têm baixa autonomia dado que em torno de 70% de sua Receita Corrente Total depende das transferências federais e estaduais. De outro, a mesma Carta Magna que ampliou a competência tributária do Ente municipal ampliou as competências dos municípios no atendimento às demandas sociais, em especial, saúde, educação e assistência social, áreas estas intensivas em trabalho, o que poderia dificultar o cumprimento dos limites de gasto com pessoal, estabelecidos pela LRF.

#### 4.3.2 Da Dívida

<sup>18</sup> Ver artigo 11 da referida Lei Complementar.

<sup>19</sup> Este aspecto foi analisado na pesquisa de campo abordada no capítulo 5 desta tese.

Os dados disponíveis da Dívida Consolidada Líquida dos municípios gaúchos apontam que a totalidade está muito abaixo do limite de 120% da Receita Corrente Líquida, estabelecido pela LRF, conforme demonstrado na Tabela 10. No entanto, na análise da dívida dos municípios gaúchos nos deparamos com alguns inconvenientes como a não publicação dos dados, em 2000, por parte do TCE/RS, e a incompletude dos mesmos em 2001, não apresentando saldo anterior da dívida, o que impossibilitou a análise para estes dois anos<sup>20</sup>.

Tabela 10 - Razão entre Dívida Consolidada Líquida e RCL dos municípios do RS

Ano	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Total
1999	7,61	13,63	10,33	9,93
2002	11,31	20,24	31,04	20,66
2003	10,67	18,82	32,71	20,69
2004	10,29	16,99	33,39	20,11

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados fornecidos pelo TCE/RS, 1999-2004.

Nota:

Os dados relativos a 1999 referem-se ao limite do Saldo Total da Dívida/RLR - Receita Líquida Real, estabelecido pela Resolução nº 78/1998, do Senado Federal.

Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (2003) o endividamento dos municípios brasileiros atinge poucos entes e, em geral, ocorre com aqueles com população superior a 1 milhão de habitantes. E ainda, segundo a mesma pesquisa, o montante da dívida consolidada destes municípios com mais de 1 milhão de habitantes, representa em torno de 80% da dívida de todos os demais entes municipais do país, incorporados na amostra. Da mesma forma, os municípios gaúchos apresentam o limite endividamento de 20,11 % da RCL, ou seja, muito abaixo do limite estabelecido pela legislação, de até 120 % da RCL.

#### 4.4 COMPORTAMENTO DOS GASTOS MUNICIPAIS POR FUNÇÃO ECONÔMICA, 1997 – 2004

<sup>20</sup> Segundo o TCE/RS o inconveniente dos dados decorre da implantação de um novo elenco de contas e de um novo sistema cuja consolidação dos dados foi inadequada.

O Gráfico 1 mostra a evolução da composição funcional das despesas dos governos municipais gaúchos durante o período de 1997 a 2004. As despesas sociais tiveram a maior participação enquanto os gastos com infra-estrutura, a menor, ao longo de todo período. Além disso, os dados demonstram que houve uma redução nas despesas administrativas e de infra-estrutura. Isto significa que o poder público municipal gaúcho destinou menor valor relativo de recursos para áreas meio, de sustentação da máquina pública, isto é, em atividades de planejamento, administração financeira, controle interno, fiscalização, ação legislativa, dentre outras. A queda na participação relativa das despesas classificadas em infra-estrutura indica uma menor participação do Estado (Ente municipal) nas despesas de investimento, dado que, em geral, os investimentos do poder público estão classificados neste grupo funcional de despesa. Esta tendência está também relacionada com a crise de Estado, além das mudanças provocadas pela LRF. A redução dos gastos nas despesas administrativas e de infra-estrutura foi compensada pela elevação das Despesas Sociais e Outras Despesas. Tanto a queda nos gastos em Despesas Administrativas quanto à elevação nas Despesas Sociais são aspectos positivos da composição dos gastos dos municípios gaúchos no período analisado. No entanto, não é possível afirmar que esta variação tenha sido influenciada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em vigor desde 2000, uma vez que esta variação tem sido uma tendência ao longo do período analisado. Além disso, a variação significativa das despesas classificadas em Outras Despesas, ocorrida a partir de 2002 pode ser explicada pela mudança na classificação funcional uma vez que a partir daquele ano a publicação das despesas por função atendeu a classificação prevista na Portaria nº 42 /1999<sup>21</sup>. Prova disso está o fato de que do total das Outras Despesas, o maior peso está na função “Encargos Especiais”, composto por despesas de serviço e refinanciamento de dívida e de transferências, anteriormente classificada na função “Administração e Planejamento”<sup>22</sup>. Em 2002, do total das despesas classificadas em Outras Despesas, 94,9 % são compostas por despesas

---

<sup>21</sup> O artigo 6º da Portaria 42/1999 estabelece que o disposto na Portaria aplica-se aos orçamentos da União, dos Estados e do Distrito Federal a partir do exercício financeiro de 2000, e, no caso dos municípios, a partir do exercício financeiro de 2002.

<sup>22</sup> Caso a análise das despesas por função contemple as despesas classificadas em Encargos Especiais, na categoria de Despesas Administrativas, o resultado é o mesmo daquele apresentado pelo critério utilizado nesta tese, ou seja, mostra ao longo do período uma queda das despesas administrativas e uma elevação das despesas classificadas na categoria Outras Despesas.

classificadas na função “Encargos Especiais”. Nos anos 2003 e 2004, estes percentuais são de 90,97% e 87,78%, respectivamente.

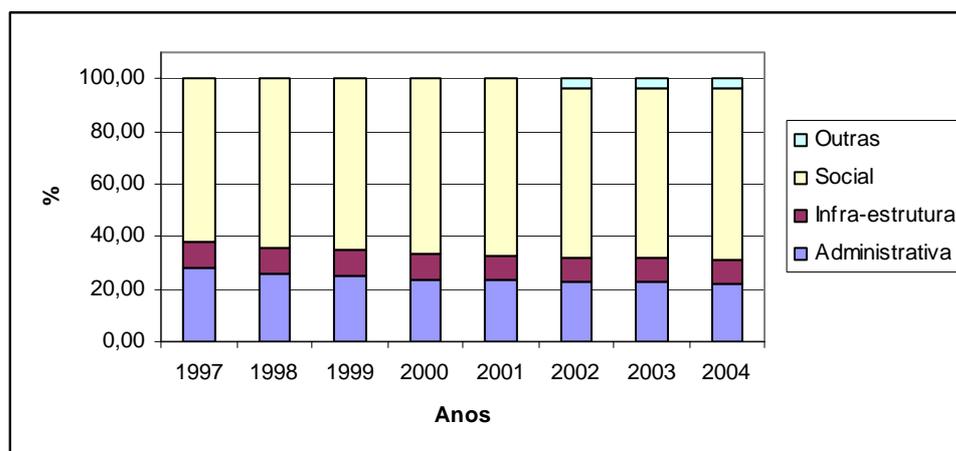


Gráfico 1 - Composição dos gastos por função dos municípios do RS, 1997-2004 - %

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados fornecidos pelo TCE/RS, 1997-2004.

Conforme abordado no Capítulo 2 desta tese, a partir da Carta Magna de 1988, paralelamente à descentralização de receitas houve um processo de descentralização de despesas (de forma não adequadamente planejada). Neste sentido, os dados apontam que houve um crescimento, em termos relativos, dos Gastos Sociais. Este aumento da participação relativa dos gastos sociais pode ser explicado, em parte, pelo processo de descentralização de despesas e em atendimento ao princípio da subsidiariedade segundo o qual é o Ente municipal quem está mais próximo das demandas sociais e por isso o atendimento a estas demandas deve ficar a cargo do município. No entanto, como priorizar o atendimento destas demandas sociais, sobretudo em saúde, educação e assistência social, serviços estes, em geral, intensivos em trabalho e ao mesmo tempo cumprir os limites de gasto com pessoal? Como reduzir o quadro de pessoal em áreas sociais, nas quais a principal despesa é com pessoal? Para reduzir o número de servidores, seria necessário reduzir programas destas áreas, mas como retirar o poder das mesmas, num quadro de desigualdade social e de precariedade na provisão de serviços públicos?

Na análise da composição funcional das despesas por municípios de acordo com o tamanho populacional, observamos comportamento distinto entre os municípios

do grupo 3 (com mais de 200 mil habitantes) e os dois outros grupos, o 1 e o 2, conforme está demonstrado nas Tabelas 11, 12 e 13.

Tabela 11 – Composição dos gastos por função dos municípios do RS, 1997-2004  
Grupo 1 – Municípios com população inferior a 50 mil habitantes – em %

Ano	Administrativa	Infra-estrutura	Social	Outras	Total
1997	34,03	15,47	50,30	0,20	100
1998	29,39	15,94	54,51	0,16	100
1999	29,91	14,69	55,27	0,13	100
2000	27,91	15,24	56,74	0,11	100
2001	28,66	13,89	57,33	0,12	100
2002	27,18	15,17	55,09	2,56	100
2003	26,27	14,12	57,19	2,42	100
2004	24,96	13,29	59,64	2,11	100

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados fornecidos pelo TCE/RS, 1997-2004.

Enquanto nos municípios inseridos nos Grupos 1 e 2, isto é, com até 50 mil habitantes e com população entre 50 mil e 200 mil, respectivamente, no período de 1997 a 2004 - 4 anos antes<sup>23</sup> da vigência da LRF e os primeiros 04 anos sob vigência da referida legislação – ocorreu uma queda tendencial na participação relativa das despesas Administrativas e uma tendência de aumento da participação das Despesas Sociais. No entanto, nos municípios inseridos no Grupo 3, com mais de 200 mil habitantes, verificamos um comportamento contrário destes dois grupos de despesa. A partir do ano 2000, nestes municípios, ocorreu uma queda na participação relativa do Gasto Social, atingindo em 2004 – último ano do primeiro mandato dos prefeitos municipais que administraram sob a vigência da LRF – níveis inferiores aos registrados nos anos 1997 a 2000, conforme está demonstrado na Tabela 13. Em princípio isso sugere que a LRF impactou de forma distinta sobre os grupos de municípios classificados por tamanho. Além disso, os municípios inseridos no Grupo 3, que vinham apresentando uma queda na participação das Despesas Administrativas, a partir de 2002 apresentam uma inversão do comportamento. Estes dois fatores manifestaram, a partir de 2002 e são aspectos negativos registrados nos municípios

<sup>23</sup> A LRF entrou em vigor em maio de 2000. No entanto, no ano 2000, em função de inúmeras interpretações sobre a lei, uma vez que o planejamento público é integrando por um sistema composto pelo PPA, LDO e LOA e o orçamento de 2000 estava vinculado ao PPA e a LDO, aprovados pelos legislativos antes da aprovação da LRF, a exigência de cumprimento da LRF não teve tanto rigor, por parte dos Tribunais de Contas.

com mais de 200 mil habitantes. Estes aspectos não foram registrados nos demais municípios gaúchos, no período analisado.

Tabela 12 - Composição dos gastos por função dos municípios do RS – 1997-2004.  
Grupo 2 – Municípios com população entre 50 e 200 mil habitantes - em %

Ano	Administrativa	Infra-estrutura	Social	Outras	Total
1997	32,84	8,76	58,26	0,15	100
1998	29,90	8,79	61,16	0,15	100
1999	28,64	8,66	62,54	0,15	100
2000	26,68	9,30	63,86	0,15	100
2001	26,00	7,59	66,22	0,19	100
2002	21,05	6,70	66,93	5,31	100
2003	20,72	6,08	67,82	5,38	100
2004	19,88	6,29	69,25	4,58	100

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados fornecidos pelo TCE/RS, 1997-2004.

Por outro lado, comparando ainda a participação relativa da despesa por função entre os grupos de municípios classificados por tamanho, observamos que nos municípios inseridos no Grupo 1 a participação relativa das Despesas Sociais é menor que os municípios do G2 e menor ainda que G3. Ou seja, quanto maior o município em termos populacionais, maior é a participação relativa das Despesas Sociais em relação à despesa total. Nos municípios do Grupo 1, a média das Despesas Sociais é de 55,71% do total das despesas e nos grupos G2 e G3 estes percentuais são de 64,52% e 76,21%, respectivamente. Quanto maior o centro urbano maior é demanda por serviços sociais e os dados mostram que maior tem sido a destinação relativa dos orçamentos municipais para estas despesas.

Tabela 13 - Composição dos gastos por função dos municípios do RS – 1997-2004.  
Grupo 3 - Municípios com mais de 200 mil habitantes - em %

Ano	Administrativa	Infra-estrutura	Social	Outras	Total
1997	18,63	3,79	77,43	0,15	100
1998	17,79	4,44	77,63	0,14	100
1999	17,43	4,21	78,16	0,20	100
2000	15,75	4,41	79,67	0,17	100

2001	15,56	4,20	80,05	0,19	100
2002	17,47	3,93	74,80	3,80	100
2003	19,97	4,55	70,85	4,63	100
2004	19,46	4,70	70,57	5,27	100

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados fornecidos pelo TCE/RS, 1997-2004.

Ainda sobre a análise funcional da despesa, as Tabelas 14, 15 e 16 apresentam os dados sobre a participação relativa das Despesas Administrativas, em Infra-estrutura e Sociais sobre o total das despesas públicas municipais, classificadas por região do COREDE.

De acordo com a Tabela 14 depreendemos que, com exceção dos municípios localizados no COREDE Metropolitano Delta do Jacuí, em todos os demais ocorreu uma redução na participação relativa das Despesas Administrativas sobre a despesa total. Como a Lei de Responsabilidade Fiscal entrou em vigor em 2000, não é possível afirmar que este resultado positivo das finanças públicas tenha sido fruto da referida legislação, uma vez que os dados mostram uma tendência de queda da participação das Despesas Administrativas desde 1997.

Com exceção dos municípios que compõem os COREDEs Vale do Caí e o Metropolitano Delta Jacuí, nos demais também houve queda na participação relativa dos Gastos em Infra-estrutura, de acordo com os dados da Tabela 15.

Corroborando com os dados das Tabelas 11, 12 e 13, quando da análise funcional da despesa por COREDE, observamos que do total das despesas dos municípios gaúchos, a maior parte é destinada às despesas sociais (assistência social, previdência social, saúde, trabalho, educação, cultura, direitos da cidadania, urbanismo, habitação, saneamento, organização agrária, desporto e lazer) conforme está demonstrado na Tabela 16. Além disso, na análise por COREDE observamos uma elevação tendencial do gasto relativo nesta área, no período analisado, em todos os COREDES, com exceção do Metropolitano Delta do Jacuí, o maior em termos populacionais. Ao mesmo tempo em que apresenta esta queda de 78,7% para 71,3% na participação relativa nas Despesas Sociais, são os municípios aí localizados que destinam a maior parte, em torno de 70%, de seus orçamentos às Despesas Sociais. Esta queda relativa nas Despesas Sociais nos municípios localizados na região Metropolitana Delta do Jacuí parece ter sido compensada pelo aumento nos Gastos com Infra-estrutura, exigência decorrente do porte destes municípios. Mais uma vez parece que a Lei de Responsabilidade Fiscal, em vigor a partir de 2000, não tem

impactado na distribuição funcional da despesa pública nos municípios gaúchos, análise por COREDE, uma vez que os dados apresentam uma tendência durante todo o período analisado.

Tabela 14 – Razão entre Despesa Administrativa e Despesa Total dos municípios do RS por COREDE – 1997 - 2004.

COREDES/Ano	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Alto da Serra do Botucaraí	32,09	27,10	28,53	27,00	27,13	25,96	23,70	24,28
Alto do Jacuí	31,11	26,64	26,83	27,13	27,25	32,01	29,04	26,70
Campanha	36,25	32,29	35,83	35,42	33,41	24,36	31,78	30,08
Central	32,81	25,64	26,53	25,64	29,83	27,35	27,70	23,47
Centro-Sul	41,77	36,84	34,34	32,09	33,91	30,72	29,14	28,52
Fronteira Noroeste	25,79	23,64	24,97	23,63	22,77	27,47	25,68	24,25
Fronteira-Oeste	40,42	36,14	36,01	33,21	32,38	31,49	30,82	30,10
Hortênsias	33,77	27,99	28,53	26,75	25,93	26,45	28,05	27,74
Jacuí-Centro	31,96	29,34	28,48	27,98	28,08	24,00	23,39	22,03
Litoral	39,12	35,56	34,10	33,37	32,44	31,43	31,12	29,25
Médio Alto Uruguai	31,56	25,23	28,58	25,74	25,65	24,38	24,73	22,36
Metropolitano Delta do Jacuí	18,05	17,33	17,27	14,86	15,07	16,22	18,96	18,33
Missões	31,15	27,60	27,27	25,15	26,98	26,63	26,58	24,53
Nordeste	27,67	22,11	22,99	21,41	23,27	24,49	22,50	21,68
Noroeste Colonial	31,22	28,04	27,24	22,68	23,15	26,22	23,04	21,87
Norte	22,98	21,51	23,23	23,27	22,89	19,61	19,42	19,43
Paranhana	45,48	40,85	39,08	39,15	42,79	33,98	32,27	31,59
Produção	28,71	24,44	26,25	23,81	25,10	19,94	19,86	19,00
Serra	31,30	25,67	23,63	23,22	20,70	18,99	19,39	18,55
Sul	31,09	31,46	30,83	24,66	23,72	22,89	20,86	21,51
Vale do Caí	36,81	30,82	29,64	29,38	26,78	25,50	26,22	25,77
Vale do Rio dos Sinos	28,10	25,30	25,03	23,42	23,80	23,67	21,74	22,51
Vale do Rio Pardo	31,99	30,17	28,31	26,56	26,58	21,90	20,50	19,93
Vale do Taquari	30,02	26,67	27,07	26,66	26,63	23,33	26,15	20,84

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados fornecidos pelo TCE/RS, 1997-2004.

Na análise por COREDE, denota-se que nos municípios localizados no Metropolitano Delta do Jacuí a participação relativa das Despesas Administrativas, de Infra-estrutura e Sociais apresenta uma tendência contrária em relação aos demais COREDEs. Isso pode ser explicado pelo porte populacional dos municípios inseridos neste Conselho Regional, o qual é composto por 10 municípios e destes 60% se enquadram nos Grupos 2 e 3, (com mais de 50 mil habitantes) ou ainda, do total de 8 municípios gaúchos com mais de 200 mil habitantes, 3 estão localizados no

Metropolitano Delta do Jacuí, e a população destes representam 55,23% da população total dos municípios classificados no Grupo 3 (com mais de 200 mil habitantes).

Tabela 15 - Razão entre Despesa em Infra-estrutura e Despesa Total dos municípios do RS por COREDE – 1997 - 2004.

COREDES/ANO	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Alto da Serra do Botucaraí	16,77	18,81	17,99	17,69	17,25	17,81	16,94	13,67
Alto do Jacuí	13,97	17,99	11,99	13,08	12,42	12,28	12,49	11,30
Campanha	7,80	12,52	8,27	6,29	5,96	7,49	4,19	4,78
Central	12,25	14,01	11,13	9,69	9,22	11,18	11,45	12,46
Centro-Sul	7,67	8,99	6,59	8,33	6,47	6,83	6,43	6,84
Fronteira Noroeste	13,79	14,40	11,98	13,40	12,08	17,22	14,55	14,39
Fronteira-Oeste	6,65	7,91	8,29	8,55	6,72	5,11	5,10	5,60
Hortênsias	21,99	19,29	18,97	18,28	16,74	15,51	12,80	11,18
Jacuí-Centro	5,18	5,94	8,27	8,00	5,73	5,06	5,23	3,63
Litoral	7,28	8,94	9,13	10,05	8,44	8,76	7,37	8,15
Médio Alto Uruguai	18,09	19,31	19,00	20,21	18,57	20,27	19,14	17,79
Metropolitano Delta do Jacuí	3,22	3,74	3,66	4,00	2,90	4,64	5,09	4,63
Missões	16,07	15,18	13,90	15,44	12,95	11,81	11,01	10,08
Nordeste	26,30	27,61	26,15	23,56	24,16	25,22	25,36	23,74
Noroeste Colonial	14,36	14,64	13,81	13,94	13,14	14,42	13,87	12,97
Norte	23,61	21,16	19,96	19,84	19,22	21,66	22,10	20,99
Paranhana	8,87	7,94	8,06	8,31	6,15	7,40	8,91	8,49
Produção	14,78	15,20	13,97	16,10	15,67	13,17	12,68	11,61
Serra	10,10	11,23	11,89	10,97	11,85	10,04	9,61	9,40
Sul	7,02	7,82	5,83	6,08	6,30	5,85	5,31	5,16
Vale do Caí	13,98	16,43	17,04	17,65	19,29	17,90	13,78	15,20
Vale do Rio dos Sinos	8,19	7,55	7,32	8,04	6,80	3,93	4,25	4,16
Vale do Rio Pardo	16,27	12,76	12,23	14,33	11,81	17,01	15,86	14,42
Vale do Taquari	22,32	20,61	20,76	19,19	18,03	18,42	15,61	16,64

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados fornecidos pelo TCE/RS, 1997-2004.

Neste sentido, são os municípios de grande porte populacional que enfrentam maior demanda por Infra-estrutura e, ao mesmo tempo, uma maior rigidez nas Despesas Administrativas e Sociais, o que parece ter impedido, que o comportamento tenha sido na mesma direção dos municípios localizados nos demais COREDEs. Além disso, são os municípios de maior porte populacional que apresentam a maior participação relativa das Despesas Sociais e, neste grupo de municípios (Grupo 3), 25% deles apresentam a razão entre Despesa com pessoal /RCL acima de 51,3% (95% do limite de 54%) estabelecido pela LRF, conforme demonstrado na Tabela 4.

Este aspecto pode ser explicado pelo fato de que são estes municípios que têm maior demanda por serviços sociais, provocando uma certa rigidez na despesa com pessoal uma vez que as áreas sociais são, em geral, intensivas em trabalho.

Tabela 16 - Razão entre Despesa Social e Despesa Total dos municípios do RS por COREDE - 1997 - 2004.

COREDES/ANO	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Alto da Serra do Botucaraí	51,00	53,73	53,37	55,27	55,58	54,48	56,80	60,17
Alto do Jacuí	54,71	55,22	61,04	59,67	60,20	53,98	55,50	57,65
Campanha	55,92	55,17	55,89	58,27	60,60	65,07	59,69	61,20
Central	54,86	60,26	62,27	64,55	60,87	56,37	56,65	58,58
Centro-Sul	50,31	53,85	58,85	59,38	59,60	58,51	61,23	61,68
Fronteira Noroeste	59,91	61,50	62,63	62,53	64,72	54,61	57,03	58,40
Fronteira-Oeste	52,83	55,84	55,64	58,18	60,82	60,11	60,76	62,27
Hortênsias	43,55	52,23	52,00	54,53	56,65	55,04	56,01	57,39
Jacuí-Centro	62,75	64,65	63,15	63,93	66,13	66,81	67,58	71,04
Litoral	53,59	55,50	56,76	56,58	59,09	57,78	58,47	59,93
Médio Alto Uruguai	50,26	55,43	52,39	54,00	55,66	53,92	54,84	58,59
Metropolitano Delta do Jacuí	78,72	78,90	79,01	81,13	81,97	75,85	70,81	71,83
Missões	52,62	57,07	58,75	59,33	59,98	59,69	61,14	64,24
Nordeste	45,87	50,23	50,82	54,91	52,51	48,85	50,85	52,94
Noroeste Colonial	54,33	57,01	58,86	63,29	63,61	56,12	59,91	62,63
Norte	53,30	57,25	56,77	56,85	57,86	55,72	56,77	58,25
Paranhana	45,49	50,97	52,80	52,42	50,94	56,34	56,48	57,63
Produção	55,69	60,11	59,61	59,97	59,04	60,60	61,61	65,69
Serra	58,49	63,01	64,35	65,67	67,31	68,30	68,35	68,87
Sul	61,80	60,66	63,29	69,21	69,98	64,34	67,59	66,62
Vale do Caí	49,14	52,64	53,19	52,85	53,77	54,03	57,35	56,52
Vale do Rio dos Sinos	63,16	66,61	66,91	67,93	68,71	67,55	69,95	69,84
Vale do Rio Pardo	51,68	57,04	59,42	59,04	61,52	58,34	60,29	62,74
Vale do Taquari	47,59	52,68	52,10	54,08	55,29	55,85	56,47	61,05

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados fornecidos pelo TCE/RS, 1997-2004.

#### 4.5. COMPORTAMENTO DOS GASTOS MUNICIPAIS POR CATEGORIA ECONÔMICA, 1997-2004

A variação real per capita dos componentes orçamentários no período de 1997 a 2004 tem como objetivo, mais uma vez, identificar o impacto da LRF sobre comportamento destas variáveis. De acordo com os dados apresentados na Tabela 17,

observamos uma tendência de crescimento real tanto da Despesa quanto da Receita Total per capita. No caso da Despesa Total, o crescimento real é apenas interrompido no ano 2003, explicado, aparentemente, pela queda na Despesa de Capital e, secundariamente, por Outras Despesas Correntes. Enquanto a Despesa com Pessoal<sup>24</sup> cresceu continuamente ao longo do período, a Despesa de Capital e Outras Despesas Correntes comportaram-se ciclicamente. Isso ocorreu tanto antes quanto após a vigência da LRF. Os dados parecem indicar uma maior importância dos governos municipais na oferta de bens e serviços à população, dado o aumento real per capita de gastos públicos.

Tabela 17 – Comportamento dos componentes orçamentários dos municípios do RS - 1997 - 2004. Dados per capita a preços de 31.12.2004 - em R\$

Ano	Receita Total	Despesa Total-DT	Despesa c/ Pessoal-DP	DP/DT %	Outras Desp. Correntes-ODC	ODC/DT %	Despesa Capital-DC	DC/DT %	Superávit/ Déficit
1997	586,74	597,40	263,82	44,16	273,80	45,83	59,77	10,01	-10,66
1998	710,84	700,91	271,17	38,69	335,17	47,82	94,58	13,49	9,92
1999	738,22	736,11	296,03	40,22	349,08	47,42	91,00	12,36	2,11
2000	765,37	753,78	307,36	40,78	350,51	46,50	95,91	12,72	11,59
2001	833,19	776,60	319,61	41,16	367,97	47,38	89,01	11,46	56,59
2002	868,34	822,15	383,57	46,65	329,10	40,03	109,48	13,32	46,19
2003	868,52	815,76	383,79	47,05	328,96	40,33	103,01	12,63	52,75
2004	884,77	828,94	391,74	47,26	331,45	39,98	105,75	12,76	55,83

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados fornecidos pelo TCE/RS, 1997-2004.

Analisando o peso de cada um dos componentes da despesa sobre a Despesa Total, observamos que apesar da Despesa de Capital e Outras Despesas Correntes terem oscilado, podemos identificar que em 2004, comparativamente a 2000, houve um aumento da participação da Despesa com Pessoal sobre o Total da Despesa (de 40,78% para 47,26%), queda das Outras Despesas Correntes (de 46,5% para 39,98%) e manutenção da participação da Despesa de Capital em torno de 12% sobre o Total da Despesa. Ainda no que se refere à Despesa de Capital apesar de sua participação ter se mantido em torno de 12% da Despesa Total, esta categoria de gasto apresentou impulso mais forte nos anos eleitorais, em 1998 e 2002.

A queda da participação relativa de Outras Despesas Correntes pode ser explicada pelo esforço no corte destas despesas (excluído gasto com pessoal) com o

<sup>24</sup> Esta análise refere-se à relação entre despesa com pessoal e despesa orçamentária total e não aos limites de gasto com pessoal segundo a legislação vigente, conforme abordado na seção 4.3.1.

objetivo de atender às exigências de equilíbrio orçamentário e fiscal estabelecido pela LRF. Como o corte de gasto com pessoal enfrenta restrições legais e institucionais, ou até de natureza política, as Outras Despesas Correntes tornaram-se as variáveis de ajuste no curto prazo. Além disso, observamos a manutenção e a ampliação do superávit nas públicas em atendimento ao equilíbrio preconizado pela LRF.

Na análise dos municípios gaúchos classificados por tamanho, conforme está demonstrado nas Tabelas 18, 19 e 20, observamos que, independente do porte, todos passaram a apresentar superávit, a partir de 2001, resultado da exigência de equilíbrio das contas públicas da Lei Complementar nº101/2000.

Tabela 18 - Comportamento dos componentes orçamentários dos municípios do RS - 1997 a 2004. Grupo 1 – Municípios com população inferior a 50 mil habitantes. Dados per capita a preços de 31.12.2004 – em R\$

Ano	Receita	Despesa	Despesa c/	DP/DT	Outras Desp.	ODC/DT	Despesa de	DC/DT	Superávit /
	Total	Total-DT	Pessoal-DP	%	Correntes-ODC	%	Capital-DC	%	Déficit
1997	641,26	644,67	305,72	47,42	257,66	39,97	81,29	12,61	-3,42
1998	801,66	789,97	317,88	40,24	342,20	43,32	129,88	16,44	11,69
1999	819,50	821,90	347,44	42,27	359,36	43,72	115,11	14,00	-2,40
2000	824,39	810,70	339,48	41,87	351,50	43,36	119,72	14,77	13,69
2001	920,30	852,68	365,53	42,87	374,98	43,98	112,17	13,15	67,62
2002	970,32	915,36	403,07	44,03	362,79	39,63	149,50	16,33	54,96
2003	973,90	934,85	418,03	44,72	394,13	42,16	122,69	13,12	39,04
2004	1016,45	975,04	440,70	45,20	413,84	42,44	120,50	12,36	41,41

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados fornecidos pelo TCE/RS, 1997-2004.

Ao analisarmos os componentes da despesa orçamentária dos municípios inseridos nos três grupos classificados por porte populacional, observamos que o peso da Despesa com Pessoal sobre o Total da Despesa orçamentária fica em torno de 45 a 50% em todos os grupos de municípios.

Tabela 19 - Comportamento dos componentes orçamentários dos municípios do RS - 1997 - 2004. Grupo 2 – Municípios com população entre 50 e 200 mil habitantes. Dados per capita a preços de 31.12.2004 - em R\$

Ano	Receita	Despesa	Despesa c/	DP/DT	Outras Desp.	ODC/DT	Despesa	DC/DT	Superávit /
	Total	Total-DT	Pessoal-DP	%	Correntes-ODC	%	de Capital-DC	%	Déficit
1997	410,31	424,90	215,72	50,77	164,11	38,62	45,08	10,61	-14,59
1998	532,80	513,67	222,30	43,28	223,64	43,54	67,73	13,18	19,13
1999	549,79	556,33	240,98	43,32	239,88	43,12	75,47	13,57	-6,54
2000	592,93	596,37	261,52	43,85	248,22	41,62	86,62	14,52	-3,43

2001	611,25	564,45	252,69	44,77	245,94	43,57	65,81	11,66	46,81
2002	667,11	630,04	306,86	48,70	241,03	38,26	82,16	13,04	37,07
2003	676,17	639,13	317,43	49,67	230,98	36,14	90,71	14,19	37,04
2004	710,82	666,25	328,49	49,30	239,65	35,97	98,11	14,73	44,57

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados fornecidos pelo TCE/RS, 1997-2004.

A partir de 2001, identificamos em todos os grupos de municípios tendência de crescimento do peso da Despesa com Pessoal sobre o Total da Despesa Orçamentária. Se houve aumento da Receita real per capita acompanhada pelo aumento da Despesa real per capita, parece esperado que a Despesa com Pessoal cresça sua participação da Despesa Total real per capita dado que a prestação de serviços públicos, em especial de saúde e educação, em geral, é intensiva em trabalho. No que se refere às outras duas classificações da despesa apresentadas nas Tabelas 18, 19 e 20 também ocorreu, a partir de 2001, um aumento no peso da Despesa de Capital, o qual foi compensado pela queda do peso da despesa em Outras Despesas Correntes sobre a Despesa Total. No entanto, isso ocorreu somente nos municípios de médio e grande portes populacionais - enquadrados nos Grupos 2 e 3, com população entre 50 e 200 mil habitantes e com mais de 200 mil habitantes, respectivamente.

Nos municípios de pequeno porte populacional - agrupados no Grupo 1 - não é possível registrar uma tendência no comportamento da despesa classificada em Outras Despesas Correntes e em Despesas de Capital, ambas têm um comportamento cíclico. Além disso, são os municípios menores - inseridos no Grupo 1 e com até 50 mil habitantes - que apresentam maior despesa per capita comparativamente aos outros municípios com porte populacional maior (Grupos 2 e 3), atingindo em 2004, o valor de R\$ 975,04 (novecentos e setenta e cinco reais e quatro centavos). No entanto, ao analisarmos os dados a partir de 2001, observamos que a Receita Total per capita cresceu em todo os grupos de municípios, com exceção daqueles inseridos no grupo 3 ( com mais de 220 mil habitantes). Isso poder ser explicado pelo esforço fiscal feito pelos municípios, uma vez que a LRF estabelece (artigo 11) que a instituição, a previsão e efetiva arrecadação dos tributos de competência municipal também são requisitos da responsabilidade da gestão fiscal. Isso sugere que os grandes municípios já exerciam uma efetiva arrecadação dos tributos de sua competência, por isso não apresentaram o mesmo comportamento verificado nos municípios de pequeno e médio portes (Grupos 1 e 2).

Tabela 20 - Comportamento dos componentes orçamentários dos municípios do RS- 1997 - 2004. Grupo 3 – Municípios com mais de 200 mil habitantes. Dados per capita a preços de 31.12.2004 – em R\$

Ano	Receita Total	Despesa Total-DT	Despesa c/ Pessoal-DP	DP/DT %	Outras Desp. Correntes-ODC	ODC/DT %	Despesa de Capital-DC	DC/DT %	Superávit/ Déficit
1997	681,33	697,21	256,78	36,83	393,41	56,43	47,02	6,74	-15,88
1998	763,25	763,84	259,28	33,94	428,14	56,05	76,42	10,00	-0,59
1999	811,92	796,55	284,41	35,71	435,92	54,73	76,21	9,57	15,38
2000	851,38	828,68	310,68	37,49	442,01	53,34	75,99	9,17	22,70
2001	930,12	877,79	325,49	37,08	469,84	53,53	82,46	9,39	52,33
2002	929,45	885,39	429,75	48,54	368,77	41,65	86,86	9,81	44,06
2003	918,21	835,21	403,42	48,30	340,80	40,80	90,99	10,89	83,00
2004	887,86	805,08	391,60	48,64	318,05	39,51	95,43	11,85	82,78

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados fornecidos pelo TCE/RS, 1997-2004.

Como a LRF foi elaborada e entrou em vigor no Brasil num contexto de reforma do Estado e, dado que a reforma de Estado implementada teve como um dos pilares a reestruturação do Estado, entendida esta, como a redução do tamanho do Estado, a análise da relação gasto público/PIB nos municípios gaúchos tem como objetivo identificar como a reforma do Estado impactou esta variável à luz de outras experiências. Neste sentido, Abrucio e Costa (1998) ao compararem a relação entre gasto público/PIB, nos anos 1990, observam que enquanto nos países da América Latina essa relação reduziu-se, nos países da OCDE e demais países em desenvolvimento ocorreu um fenômeno inverso, ou seja, cresceu a relação gasto público/PIB. Isso mostra que a reformas do estado impactaram de forma distinta a atuação do setor público estatal<sup>25</sup>.

Tabela 21 – Relação entre Gasto Público e PIB nos municípios do RS, 1997-2004.

Ano	Grupo1	Grupo 2	Grupo 3	Total
1997	5,14	3,51	5,68	4,85
1998	6,45	4,47	6,60	5,93
1999	6,88	4,69	6,07	5,98
2000	6,57	5,06	5,68	5,97
2001	6,54	4,64	6,35	5,96
2002	6,69	5,07	6,51	6,18
2003	5,98	4,83	6,06	5,69

<sup>25</sup> As razões deste impacto diferenciando estão relacionadas com o tamanho da crise de Estado no Brasil, com contexto de redemocratização vivenciado pelo país e abstraído pelos tecnocratas da reforma de Estado e com a (não) implementação da reforma na gestão pública.

2004	6,27	4,96	5,71	5,73
------	------	------	------	------

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados fornecidos pelo TCE/RS, 1997-2004.

No caso dos municípios gaúchos observamos, de acordo com os dados consolidados da Tabela 21, que houve uma elevação da razão entre Gasto Público/PIB no período pré LRF e oscilações a partir de 2000, primeiro ano de vigência da LRF, o que pode ter sido influenciado pela LRF já que um dos seus objetivos da referida legislação é o equilíbrio orçamentário e fiscal. Os dados da Tabela 6, por sua vez, mostram que houve uma redução do percentual de municípios com déficit a partir de 2000 e também os dados das Tabelas 18, 19 e 20 apontam que todos os municípios classificados por porte populacional, a partir de 2001, obtiveram superávit orçamentário. Estas duas informações indicam que a redução pode ter ocorrido pela ótica da despesa.

## **5 IMPACTOS DA LRF NA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, DE PESSOAL E TRANSPARÊNCIA: RESULTADOS DA PESQUISA DE CAMPO**

Apesar da descentralização de receitas tributárias ocorridas a partir das mudanças introduzidas pela Constituição Federal de 1988, os municípios enfrentam desafios diante da descentralização das despesas, do alto grau de dependência das transferências federais e estaduais, da crescente demanda por serviços públicos de saúde e educação bem como da necessidade de cumprir as normas e limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Diante deste quadro, são grandes os desafios dos governos municipais no sentido de melhorar seus desempenhos. Segundo o BNDES (2002) ocorre nos governos municipais uma defasagem sistemática de processos, não-atualização de cadastros imobiliários impactando negativamente na arrecadação. Além disso, registra ausência de gestão estratégica para recursos humanos, instalações físicas inadequadas, legislações desatualizadas e “ineficiência no processo de tomada de decisões, em função de dificuldades na obtenção de informações e de baixa confiabilidade dessas informações e de recursos tecnológicos não compatíveis com as modernas ferramentas[.....]” (p.18) .

Neste sentido, neste capítulo temos como objetivo identificar o impacto da LRF nas gestões orçamentária e de recursos humanos e na transparência fiscal. Além disso, objetivamos também, identificar se uma mudança institucional tão importante como a Lei Complementar nº101/2000 possibilitou o surgimento de inovações na gestão pública. Entendemos inovação no sentido schumpeteriano, ou seja, o que passou a ser feito de forma inovadora, diferente do que era feito antes, e que ao fim ao cabo tenha possibilitado racionalização de gastos e, por consequência, melhorias na gestão pública.

### **5.1 METODOLOGIA**

Para atender aos objetivos da pesquisa foram realizadas entrevistas estruturadas e não estruturadas<sup>1</sup> com gestores públicos de 15 (quinze) municípios

---

<sup>1</sup> Entrevista estruturada é aquela em que são feitas as mesmas perguntas para cada gestor público entrevistado, na mesma seqüência e com o mesmo sentido. Na entrevista não estruturada as perguntas não estão pré-estabelecidas e não são feitas na mesma ordem. O entrevistador poderá direcionar a entrevista de acordo com a realidade do município sobre o qual o gestor público estará respondendo as

gaúchos. No total foram entrevistados<sup>2</sup> 45 (quarenta e cinco) servidores públicos de carreira, sendo três funcionários de cada prefeitura atendendo aos seguintes critérios: um lotado na Secretaria da Administração, um, na Secretaria da Fazenda e um, no órgão responsável pela elaboração e execução do PPA, da LDO e da LOA. Além disso, todos estão lotados nos referidos órgãos desde antes do ano 2000, ano de entrada em vigor da LRF. O questionário compõe-se de três módulos, gestão orçamentária, de pessoal e transparência fiscal. A amostra de municípios foi definida de forma a atender aos seguintes critérios:

a) Todos os municípios<sup>3</sup> (Poder Executivo) de tamanho G (entre 50 e 200 mil habitantes) e GG (com mais de 200 mil habitantes) conforme classificação por tamanho utilizada pelo TCE - Tribunal de Contas do Estado do RS e que estavam acima do limite de 54% do gasto com pessoal sobre a Receita Corrente Líquida - RCL em 2000 (ano de entrada em vigor da LRF) e não conseguiram se enquadrar no limite em 2002, prazo estabelecido pela referida legislação para adequação. Total de 03 municípios: Viamão, Santa Maria e Bagé.

b) Todos os municípios<sup>4</sup> (Poder Executivo) de tamanho G (entre 50 e 200 mil habitantes) que estavam cumprindo o limite de gasto com pessoal sobre RCL em 2000 e que se desajustaram em 2002. Total de 01 município: Sapucaia do Sul.

c) Municípios<sup>5</sup> (Poder Executivo) que estavam com a razão gasto com Pessoal/RCL acima de 54% em 2000, e, que em 2002, reduziram o referido limite. Foram considerados todos os municípios GG (Gravataí, Pelotas, Viamão e Santa

---

questões. Segundo Abegg (2002) no caso de entrevistas não-estruturadas o entrevistador deve “ouvir o que está sendo dito e perceber o que está sendo omitido; deve estar atento para o significado das pausas e hesitações e explorar o que elas significam” (p.137).

<sup>2</sup> A pesquisa de campo foi realizada no período de abril a julho de 2007.

<sup>3</sup> Dos 496 municípios gaúchos, 09 municípios, em 2000, (ano de entrada em vigor da LRF) apresentaram gasto com pessoal/ RCL – Receita Corrente Líquida acima do limite de 54% e não conseguiram se enquadrar no limite em 2002, prazo estabelecido pela referida legislação para adequação. No entanto, considerando o critério municípios que estavam desajustados em 2000 e se mantiveram desajustados em 2002 nos limites de gasto com pessoal, para fins de delimitação da amostra foram considerados somente os 03 municípios de maior porte de acordo com a classificação por tamanho utilizada pelo TCE, o G (entre 50 e 200 mil habitantes) e os GG (com mais de 200 mil habitantes).

<sup>4</sup> Dos 496 municípios gaúchos, 03 municípios estavam enquadrados nos limites de gastos com pessoal definidos pela LRF em 2000 e se desajustaram em 2002. Optou-se somente pelo município de porte G (mais de 50 mil e menos de 200 mil habitantes) uma vez que os outros dois são de tamanho P (até 50 mil habitantes).

<sup>5</sup> Dos 496 municípios, 66 em 2000 apresentaram razão entre Despesa com pessoal/RCL acima do limite de 54%. Destes 66 municípios, 09 são de tamanho G, 04, GG e 53 P. No entanto, nos municípios de

Maria), 4 municípios de tamanho G (Bagé, Carazinho, Cachoeirinha, Campo Bom, Esteio) e um município de porte P (Morro Redondo). Total de 7 municípios uma vez que Viamão, Bagé e Santa Maria já estão computados no critério “a”.

iv) Todos os demais municípios do RS de porte GG (acima de 200 mil habitantes) que não se enquadraram nos critérios anteriores. Total de 4 municípios: Canoas, Caxias do Sul, Novo Hamburgo e Porto Alegre.

Como um dos objetivos da pesquisa de campo é identificar inovações na gestão pública impulsionadas pela vigência da LRF e, a priori, são os maiores municípios que têm maior capacidade potencial de produzir inovações, adicionou-se 4 municípios na amostra incorporando assim, a totalidade dos municípios com mais de 200 mil habitantes<sup>6</sup>.

## 5.2 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

Com o objetivo de identificar o impacto da LRF na gestão orçamentária, focamos a análise em alguns aspectos da despesa e da receita orçamentárias. Sob a ótica da despesa, analisamos normas relativas ao controle de custos e avaliação dos resultados (alínea e, inciso I, art.4º), sistema de custos (§3º, art 50), implementação de mecanismos de avaliação de despesas e de ações visando a racionalização do gasto público. Sob a ótica da receita, a previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do Ente Municipal (art.11), previsão da receita orçamentária de forma mais realista atendendo aos critérios técnicos e legais (art.12) e implementação de programas de modernização da gestão tributária (art.64). Como, historicamente, a LOA ao invés de “estimar a receita e fixar a despesa”, na prática tem “fixado a receita e estimado a despesa”, resultando em orçamentos caracterizados por “peça de ficção”, objetivamos identificar também, se após a vigência da LRF, os orçamentos municipais tornaram-se mais realistas.

Conforme abordamos no Capítulo 3 desta tese, através da LDO foram institucionalizadas as metas fiscais e os demonstrativos que visam dar maior

---

pequeno porte, se considerarmos somente os municípios de tamanho P que apresentaram redução da razão DP/RCL acima de 30%, restam somente 05 municípios.

transparência aos riscos fiscais e a LOA passou a ser elaborada com o objetivo de cumprir as metas físicas do PPA e as metas fiscais da LDO. Além disso, no capítulo II - Do Planejamento - a LRF estabelece que a LDO deverá dispor sobre normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (alínea e, inciso I, art. 4º). A partir da análise da LDO dos municípios pesquisados identificamos que a referida legislação apenas faz referência ao tema, de forma que o conteúdo vem sendo repetido nas sucessivas LDOs sem que qualquer ação concreta tenha sido desenvolvido neste sentido ou ainda, em alguns casos a LDO sequer faz referência ao tema, conforme demonstrado no Quadro 8.

A LDO/2005 de um determinado município da amostra estabelece:

Art.15. Além de observar as demais diretrizes estabelecidas nesta Lei, a escrituração contábil, será efetuada de forma a propiciar o controle dos custos das ações e a avaliação dos resultados dos programas do governo.

Art.16. O Município desenvolverá um sistema de custos que permita:

- a) mensurar o custo das ações governamentais;
- b) mensurar os custos diretos e indiretos dos programas do governo;
- c) identificar o custo por atividade governamental e órgãos;
- d) à tomada de decisões gerenciais.

Art.17. A avaliação dos resultados dos programas de governo, se fará de forma contínua pelo sistema de controle interno do Poder Executivo.

§1º. A avaliação dos resultados dos programas de governo consistirá na análise sobre o desempenho da gestão governamental, através da movimentação dos indicadores de desempenho, conjugando-os com o custo das ações que integram os programas e a evolução, em termos de realização dos produtos das ações e o atingimento de suas metas físicas, de forma que permita à administração e à fiscalização externa, concluir sobre a eficiência das ações governamentais e a qualidade do gasto público.

Como a LDO/2005 do referido município é a única que explicita que a ação deve ser do sistema de controle interno, na tentativa de identificar o que foi desenvolvido neste sentido, obtivemos a seguinte manifestação da Diretoria do referido Controle Interno:

Com referência ao sistema de custos, o sistema de informática usado em 2003 e 2004 possuía a ferramenta e estava começando a ser usado. Em 2005 e 2006 o sistema de informática utilizado não

---

<sup>6</sup> Os 15 municípios que integram a amostra representam 37,6% do PIB do gaúcho e 37,8% da população total do RS, de acordo com os dados da FEE e IBGE, em 2004.

possuía a Ferramenta para controle de custos. Foram realizadas solicitações por esta Diretoria em relação ao atendimento ao princípio da legalidade, bem como a implantação e manutenção de um importante instrumento de gestão. Em 2007 o sistema de informática, contratado emergencialmente, possui a ferramenta, mas não está sendo utilizada, pois a migração dos dados para o sistema foi realizada com urgência, não tendo sido definidos os centros de custo. Conforme a Diretora de Administração Financeira só organizará um sistema de custos quando ficar definido o sistema de informática que será usado pelo Município.

Quanto ao Sistema de Custos, a LRF estabelece que a Administração Pública deverá manter esse sistema de forma que possibilite a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial (§ 3º, art 50). A implementação de um sistema de custos permitiria ao Ente Público reduzir os custos de compras, de serviços de terceiros e de obras. Apesar dos 7 anos de vigência da LRF e da importância de um sistema de custos para melhorar a qualidade do gasto público não há Sistema de Custos nos municípios pesquisados. A análise de custos é realizada eventualmente e em relação a alguns serviços, ou seja, de forma isolada e não padronizada, resultando numa análise lenta e precária<sup>7</sup>.

Para a não implementação do Sistema de Custos previsto pela LRF, os gestores públicos apresentam inúmeras justificativas, dentre as quais destacamos o fato de o TCE não cobrar e não punir os Entes que não implantaram o referido sistema; a carência de infra-estrutura da prefeitura, em especial, a carência de pessoal; e a ausência de canais internos para iniciar uma discussão sobre a temática, mesmo diante de servidores que manifestam interesse e preocupação em relação ao tema.

O quadro no qual não há órgão ou setor da prefeitura que se sinta responsável por ações que visam à implementação do Sistema de Custos e a atuação do TCE abordada pelos gestores públicos entrevistados aponta que a melhoria/racionalização do gasto público viabilizado através da implantação de um Sistema de Custos somente ocorrerá se instituições como o TCE e a STN assumam a coordenação, orientação e treinamento e, adicionalmente, à primeira, fiscalização e punição.

Quadro 8 – N° de Municípios e adoção de mudanças na gestão orçamentária sob as óticas da receita e despesa orçamentárias.

---

<sup>7</sup> Quando o Ente deseja analisar os custos de um determinado serviço, somente a partir de então, passa a levantar os dados físicos, orçamentários e financeiros, envolvendo muitas vezes, mais de uma secretaria, porque os controles são setorizados, tornando o processo lento e precário.

N.º de Municípios	Medidas sob as óticas da receita e da despesa orçamentárias.
	<b>Ótica da despesa orçamentária.</b>
Zero	Adoção de normas relativas ao controle de custos e à avaliação de resultados dos programas cobertos com recursos dos orçamentos.
Zero	Adoção de sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da Gestão orçamentária, financeira e patrimonial.
Zero	Implementação de Programa de Modernização com o objetivo de racionalizar gasto público.
Zero	Implementação de mecanismos/procedimentos de avaliação de despesas.
	<b>Ótica da receita orçamentária</b>
14	Implementação de programa de Modernização com o objetivo de ampliar receita própria.
Zero	Passou a instituir, cobrar e arrecadar tributos de sua competência depois da LRF.
15	Previsão mais realista da receita orçamentária de acordo com os critérios técnicos e legais.

Fonte: elaborado pela autora com base na pesquisa de campo.

Assim sob a ótica da despesa observamos que um dos mecanismos que possibilitaria a ampliação da eficiência e eficácia do gasto público, a saber, o Sistema de Custos, não foi implementado por nenhuma prefeitura. Além disso, também não houve por parte dos municípios ações no sentido de implantar programas de modernização voltados para a racionalização do gasto público e nem a adoção de mecanismo de avaliação de despesas. A ausência de mecanismos de avaliação de despesa por parte de todos os municípios revela que não é possível, caso o Ente tenha comprometido a totalidade da dotação orçamentária prevista no orçamento em determinado Órgão, Unidade Orçamentária e ou Programa, identificar/analisar a eficácia daquele gasto. Ou seja, como identificar se um determinado volume de gasto em saúde tenha representado a melhoria e a ampliação dos serviços de saúde, por

exemplo<sup>8</sup>. Obviamente que a compatibilização entre as metas físicas e fiscais das peças que compõem o ciclo orçamentário representa um avanço. No entanto, ainda restam lacunas em função da ausência de procedimentos de avaliação de despesas. É a ausência destes mecanismos de avaliação de gastos que dificultam ou até inviabilizam a ampliação da eficiência e da eficácia do gasto público.

No que refere à ótica da receita, observamos que 100% dos Municípios pesquisados implantaram ou estão implantando ações de modernização voltadas para a administração tributária. Sendo que destes, apenas 1 Município havia implementado tal programa de modernização antes da vigência da LRF. Dos demais 14 Municípios, 3 implantaram ações visando à ampliação da receita tributária financiadas com recursos próprios e 11 financiadas com operações de crédito, sendo 1, através da CEF/PNAFM – Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal e 10, através do BNDES/PMAT – Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos.

O PMAT<sup>9</sup> passou a ser utilizado para atender o previsto no artigo 64 da LRF: “A União prestará assistência técnica e cooperação financeira aos Municípios para a modernização das administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária, com vistas ao cumprimento das normas desta Lei Complementar”.

Assim, através do PMAT/BNDES os municípios gaúchos estão explorando seus potenciais de receita própria, através de medidas como, a ampliação da base tributária, da cobrança mais eficiente da dívida ativa, da modernização da legislação, rotinas e processos, da melhoria dos lançamentos de tributos e da ação fiscalizadora, de cursos de capacitação específicos para pessoal lotado em secretarias de Fazenda, Planejamento e Administração, de adequações de *lay out*, aquisição de equipamentos de informática e outras inúmeras ações voltadas para a melhoria da qualidade de atendimento ao contribuinte e ampliação da receita tributária própria<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Apenas para citar um exemplo de gasto público e que demonstra a necessidade de implementação de mecanismos de avaliação de despesa, relembremos o caso das ambulâncias superfaturadas. Se o controle se detiver apenas quanto ao atendimento dos limites constitucionais de gasto com saúde, como fazer a análise sobre a qualidade do referido gasto se não existe mecanismos/procedimentos de avaliação de despesas?

<sup>9</sup> O PMAT foi criado em 1997, voltado, exclusivamente, para a modernização tributária, financeira e patrimonial. A partir de maio de 1999, com o objetivo de ampliar os efeitos fiscais, o programa passou a incorporar também ações voltadas para a melhoria na qualidade do gasto público.

<sup>10</sup> Não objetivamos analisar os resultados do PMAT, primeiro porque não é este foco da pesquisa, segundo porque os municípios se encontram em diferentes etapas de implantação, desde a fase de

Investir na modernização da administração tributária é uma maneira não somente de ampliar a receita fiscal própria e a capacidade de autofinanciamento dos municípios posto que, conforme abordado no capítulo 4 desta tese, aproximadamente 75% das receitas tributárias dos municípios gaúchos é fruto de transferências estaduais e federais, mas também contribui para a melhoria da qualidade do sistema tributário, uma vez que os tributos municipais têm um componente de equidade, dado que os impostos como o IPTU e o ITBI incidem sobre patrimônio e sua transmissão. Além disso, o ISS tende a pesar proporcionalmente menos na cesta de consumo das camadas mais pobres do que das mais ricas da população.

Segundo o BNDES (2002) “o PMAT representa um importante instrumento de modernização gerencial, sendo na prática um programa de qualidade total da gestão pública...é também um importante mecanismo para a adequação das prefeituras às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal ”(p.109).

Antes da vigência da LRF, 1%<sup>11</sup> dos municípios brasileiros não atendia ao princípio de que o Estado não pode abrir mão de suas prerrogativas, devendo, portanto, exercer sua competência tributária, instituindo, prevendo e arrecadando os impostos de sua competência, conforme preceitua o artigo 11 da Lei Complementar nº101/2000. Neste sentido, todos os municípios gaúchos já atendiam aos requisitos essenciais da responsabilidade fiscal no tocante a instituição, previsão e efetiva arrecadação dos tributos de competência do Ente Municipal, antes da vigência da LRF.

Além da obrigatoriedade de instituir, prever e arrecadar tributos, também é requisito da responsabilidade na gestão fiscal, a previsão da receita orçamentária com a utilização de critérios técnicos e legais com o objetivo de evitar a superestimação ou a subestimação da receita orçamentária. Neste sentido, todos os gestores públicos manifestaram que a elaboração de orçamentos tem incorporado a estimativa de receita

---

enquadramento até as mais avançadas e terceiro e último, o BNDES, em 2002, publicou a primeira avaliação do programa considerando como amostra aqueles municípios para os quais o BNDES havia liberado 75% ou mais do valor financiado, sendo identificados 08 municípios nessa condição: Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Ipatinga, Manaus, Rio de Janeiro, São Luís e Vitória.

<sup>11</sup> Afonso et al (1998) apontam com base numa pesquisa realizada com 4.630 municípios brasileiros que destes “99% (4.583) coletavam alguma receita tributária, sendo que 94% cobravam ISS (4.334), 89% IPTU (4.139), 84% taxas pela prestação de serviços (3.899) e 27% contribuições de melhoria (1.271)” (p.8). Esses dados apontam que parte dos municípios brasileiros ainda não exercia sua competência tributária, instituindo, prevendo e arrecadando os impostos de sua competência.

mais realista possível, em atendimento ao que preceitua o artigo 12 da LRF,<sup>12</sup> e em direção à elaboração de orçamentos públicos mais realistas, conforme abordaremos a seguir.

### 5.2.1 Orçamentos mais realistas?

Segundo a totalidade dos gestores entrevistados, no que se refere à gestão orçamentária, antes da LRF, predominava a não compatibilização entre o PPA, a LDO e a LOA, a publicação de Decretos de suplementação que utilizavam como fonte, receitas futuras que não se concretizavam e a LOA, em geral, estimava a despesa e fixava a receita, ao contrário do que preceitua a elaboração da lei orçamentária, resultando, em geral, na superestimação da receita. Ao superestimar a receita, o Poder Executivo criava uma expectativa de realização de gastos, resultando em sucessivos déficits. E ainda, como o gestor não realizava acompanhamento periódico da execução orçamentária<sup>13</sup>, os déficits só eram percebidos no final do exercício fiscal, impossibilitando a implementação de medidas corretivas para àquele exercício.

Apesar de ainda existirem lacunas no que se refere à regulamentação de regras/normas que definam procedimentos para a elaboração, organização e apresentação do PPA em todos os municípios pesquisados, houve, após a LRF, um esforço no sentido de implementar uma maior compatibilização entre o PPA, a LDO e a LOA. Apesar deste esforço e da boa técnica que preceitua que as peças do ciclo orçamentário trabalhem de forma integrada entre si, detectamos nos municípios dificuldades técnicas como, por exemplo, a ausência de um sistema de informática que “alimente” as informações entre o PPA, a LDO e a LOA e que possibilite uma efetiva compatibilização entre as referidas peças.

Apesar do método de análise utilizado no capítulo 4 desta tese, o qual compara as discrepâncias entre a despesa fixada e a realizada, não ter possibilitado

---

<sup>12</sup>O artigo 12 da LRF estabelece: “As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerando os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos para os dois seguintes àquela a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas”.

<sup>13</sup>A Constituição Federal/1988 estabelece a exigência de publicação bimestral da execução orçamentária. No entanto, somente com as exigências da LRF, através da publicação bimestral do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, a referida execução, passa a ser utilizada como um instrumento de gestão, indicando a necessidade (ou não) de um corte automático de despesas, caso não seja possível atingir as metas fiscais.

afirmar que após a LRF os orçamentos tornaram-se mais realistas, na pesquisa de campo segundo a totalidade dos gestores públicos entrevistados, as exigências da LRF possibilitaram mudanças na gestão orçamentária, tornando os orçamentos públicos mais realistas. Isso ocorreu em função das inúmeras exigências estabelecidas pela LRF, elencadas no capítulo 3 desta tese, e que ao fim ao cabo caracterizam-se por mudanças de critérios técnicos (e políticos<sup>14</sup>) e procedimentos utilizados para estimar a receita e fixar a despesa orçamentária, pela exigência de equilíbrio orçamentário evitando o comprometimento de receitas futuras, pela necessidade de compatibilização entre as peças que compõem o ciclo orçamentário, pela publicação dos relatórios de execução orçamentária e fiscal, bem como pela adoção de medidas corretivas, caso a execução sinalize para um resultado não previsto de equilíbrio orçamentário e de atendimento às metas fiscais, regras para restos a pagar e o estabelecimento de sanções e punições para os Entes que descumprirem tais regras. Além disso, os orçamentos tornaram-se mais realistas também porque a LRF obrigou o gestor público a estabelecer um horizonte de planejamento de prazo mais longo em especial, no que se refere à elaboração da LDO e pela mudança nos procedimentos utilizados na elaboração e execução dos orçamentos. Após a LRF a elaboração da proposta orçamentária passou a ser precedida por uma orientação do órgão central de planejamento de forma a compatibilizar as propostas orçamentárias de acordo com o previsto na LDO e no PPA. Esse conjunto de medidas ampliou e qualificou o planejamento público e resultou também num maior controle sobre a execução das peças que compõem o ciclo orçamentário. Na prática, essas medidas, em última instância representam a “eficácia da LRF, eficácia esta alcançada porque há punição”, conforme aponta a maioria dos gestores entrevistados.

Apesar do avanço, apontado acima, na elaboração e na execução de orçamentos mais realistas, ainda restam lacunas nos municípios gaúchos, dentre as quais destacamos:

i) ausência, em 1 município, de um órgão responsável pela elaboração e execução do ciclo orçamentário. Além disso, a gestão orçamentária é precária de forma que há a necessidade de crédito especial quase que diariamente. A referida

---

<sup>14</sup> A necessidade de cumprir as regras estabelecidas pela LRF conjugada ao risco de punição para àqueles Entes que descumprirem, de certa forma, “fechou as portas” para a adoção de critérios de natureza político-partidária que ao fim ao cabo, resultavam em aumento de gastos públicos, sem que

função é desempenhada pelo Controle Interno - CI. Como o CI poderá ser o responsável pela elaboração e execução do orçamento e, ao mesmo tempo, exercer suas funções constitucionais?

ii) ainda ocorre superestimação das metas físicas do PPA. Segundo o gestor de um município, o referido Ente tem a capacidade de cumprir em torno de 10% das metas físicas estabelecidas no referido instrumento de planejamento;

iii) ausência de ferramentas para monitorar o cumprimento das metas físicas do PPA e das metas fiscais da LDO na execução orçamentária. A ausência de um sistema de informática (somente o orçamento é informatizado) para a efetiva compatibilização entre as peças que compõem o ciclo orçamentário faz com que segundo o entrevistado, apesar dos avanços, “planejamento referente à elaboração do PPA e a LDO, aqui ainda é peça de ficção” ;

iv) ausência de procedimentos/mecanismos de avaliação das despesas orçamentárias;

v) ausência de sistema de custos; e

vi) não implementação de programa de modernização voltado à racionalização do gasto público.

### 5.3 GESTÃO DE PESSOAL

De acordo com o abordado no capítulo 3, em relação ao gasto com pessoal a LRF estabelece limites de gasto, regras de monitoramento e de enquadramento e vedações para os entes federados que não cumprirem tais regras. Neste sentido, além da análise sobre o gasto com pessoal dos municípios gaúchos à luz da LRF, abordada no Capítulo 4, aqui objetivamos, através de pesquisa *in loco*, identificar quais as medidas adotadas pelos Entes municipais para se enquadrarem nos limites, bem como se estas possibilitaram o surgimento de inovações na gestão de pessoal.

Os gestores públicos dos 15 municípios pesquisados (independente do porte do município) ao serem questionados como o limite de gasto com pessoal estabelecido pela LRF impactou na ação do gestor público na área de Recursos humanos, 14<sup>15</sup>

---

houvesse um planejamento de longo prazo e punição aos responsáveis por atos que caracterizavam-se pela ausência de responsabilidade na gestão fiscal.

<sup>15</sup> Em apenas 01 município pesquisado o gestor público informou que houve estímulo ao gasto de pessoal não em função da LRF e sim decorrente de Lei Municipal aprovada em 2003 que dispõe sobre a

apontaram que a ação do gestor foi no sentido de frear o gasto com pessoal. Um (01) apontou que a definição do referido limite não impactou (nem freou nem estimulou) a ação do gestor público na área de recursos humanos, porque o referido município apresentava um gasto com pessoal abaixo de 90% do limite prudencial definido pela lei. Esta mudança cultural é explicada não somente pela definição do referido limite de gasto, o qual já vigorava antes da LRF através da Lei Camata II, mas fundamentalmente pela entrada em vigor em da Lei nº 10.028/2000 que trata dos crimes contras as finanças públicas e pela ação do Tribunal de Contas do Estado<sup>16</sup> cuja atuação caracterizou-se também pela orientação, manualização e treinamento aos gestores públicos municipais<sup>17</sup>.

Nos Quadros 9 e 10 apresentamos as medidas implementadas pelos municípios gaúchos com o objetivo de reduzir o gasto com pessoal. Dos 15 municípios integrantes da amostra pesquisada, 10 estavam, no ano 2000, acima do limite de 54% do Gasto com Pessoal/RCL estabelecido pela LRF e os demais (05), enquadrados no referido limite. No Quadro 9 apresentamos as medidas implementadas pelos Entes municipais desenquadrados e que tinham prazo até dezembro de 2002 para se adequar ao referido limite de gasto. No Quadro 10 apresentamos as medidas adotadas pelos demais municípios com o objetivo de se manter enquadrados no referido limite de gasto com pessoal. Dos 5 Municípios que se encontravam abaixo do limite de GP/RCL estabelecido pela LRF, exceto 1, os demais implementaram ações para reduzir/monitorar o gasto com pessoal. Segundo o gestor do município que se enquadra na exceção, a LRF não impactou no sentido do Ente introduzir mudanças objetivando a redução do gasto de pessoal, uma vez que o referido município, historicamente, adota política restritiva de gasto com pessoal.

Quadro 9 – Medidas adotadas pelos municípios com o objetivo de reduzir o gasto com pessoal após a vigência da LRF.

---

contratação administrativa de pessoal, por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Ocorre que, segundo o mesmo gestor, o Governo tem utilizado, mais recentemente, o referido dispositivo legal para efetuar inúmeros contratos emergenciais de pessoal em todas as áreas de atuação da Administração Pública Municipal.

<sup>16</sup> O art.59 da LRF atribui o controle ao Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas bem como ao Controle Interno de cada Poder e do Ministério Público.

<sup>17</sup> O Tribunal de Contas do Estado vem aprimorando os sistemas de informação para auditoria e prestação de contas. No ano de 1999 implantou o SIAPC - Sistema de Informações para Auditoria e prestação de Contas, em 2002, o SISCOP - Sistema de Controle de Obras Públicas e em 2006, o SIAPES - Sistema Informatizado de Auditoria de Pessoal e o MCI - Manifestação Conclusiva do Controle Interno.

Medidas implementadas/Grupos.	Nº de Municípios
<b>Grupo I</b>	
Redução e controle mais rigoroso de horas – extras	09
Corte de cargos em comissão e funções de confiança	06
Criação do Banco de horas.	02
Critérios para nomeações de pessoal: reposição somente no caso de aposentadoria ou morte de servidor	02
Adequação de natureza legal: suspensão do pagamento de funções gratificadas consideradas indevidas pelo TCE e adequação da forma de cálculo das promoções (sobre o salário-padrão).	02
Exoneração de servidores em estágio probatório	01
Dispensa de servidores (em torno de 300) de celetistas aposentados pelo INSS.	01
Substituição de contratos emergenciais de professores pela adoção de regime suplementar de carga horária com servidores do quadro do magistério.	01
Redução da cedência de servidores municipais para outras esferas de Governo e a definição de critérios para tal como a não incidência de ônus financeiro ao Município.	01
Alterações na estrutura de Carreira.	01
Redução do regime suplementar de 40 para 30 horas semanais acompanhadas de redução salarial.	01
Maior rigor e controle sobre as etapas do estágio probatório.	01
<b>Grupo II</b>	
Contenção de reajustes salariais	05
Corte de verba para treinamento/qualificação de pessoal.	04
Suspensão temporária de licença-prêmio remunerada	01
Suspensão do pagamento de insalubridade e periculosidade aos servidores.	01
<b>Grupo III</b>	
Alteração na forma de contratação de serviços objetivando uma descaracterização de gasto com pessoal.	03
Criação de vale refeição como forma de compensar o não reajuste salarial e ao mesmo tempo, não comprometer o limite de gasto com pessoal.	01

Fonte: elaborado pela autora com base na pesquisa de campo.

As medidas implementadas pelos Municípios para atingir o objetivo proposto foram classificadas em 3 grupos. No Grupo I estão inseridas aquelas medidas de natureza legal e/ou administrativa que visivelmente apontam ao atendimento do objetivo proposto, reduzir gasto com pessoal. No Grupo II estão as ações de natureza paliativa, dado que são medidas de curto prazo que poderão representar custos (econômicos, sociais e políticos) maiores no médio e longo prazos. Finalmente, no

Grupo III estão as ações pautadas pela mudança na forma de contratação de serviços públicos visando, exclusivamente, a descaracterização contábil de gasto com pessoal.

#### **a) Medidas inseridas no Grupo I**

As medidas adotadas pelo maior número de municípios foram o corte e o controle mais rigoroso de horas extras (12) e a redução das despesas com cargos em comissão e com as funções de confiança (06). A Constituição (parágrafo 3º do artigo 169) estabelece esta última medida como uma das providências a serem adotadas pelos Entes públicos para cumprir os limites de gasto com pessoal.

Em função da exigência quanto ao cumprimento do limite de gasto com pessoal, a LRF<sup>18</sup> possibilitou maior controle do número de horas-extras, bem como os municípios passaram a definir critérios para a realização das referidas horas de trabalho excedente, dentre os quais destacamos a definição de limite de horas mensais, definição prévia de autorização de horas extras somente para médicos, e/ou para servidores lotados em áreas consideradas prioritárias (saúde, educação e trânsito), realização de horas - extras somente mediante autorização do titular da pasta e ainda este, devendo apresentar justificativa para cada autorização, além do Banco de horas<sup>19</sup> implementado por 02 Municípios. O Banco de Horas é utilizado em setores/atividades cuja demanda de trabalho é mais intensa em determinados meses do ano, como, por exemplo, na gestão de programas da saúde e em setores responsáveis pela elaboração do PPA, da LDO e da LOA, dentre outros.

Se de um lado, neste aspecto houve um avanço caracterizado pela definição de critérios e controles na realização de horas extras, por outro, observamos que em 1 município esta variável passou a ser utilizada para a criação de “feudos”. Como o referido Ente está impossibilitado de conceder reajustes salariais em função do limite de GP/RCL, remunera, mensalmente, o equivalente a um determinado número de horas-extras para determinados servidores, mesmo que na prática não tenham sido trabalhadas. Esta prática de reajustar o salário de poucos, através de mecanismos

---

<sup>18</sup> A LRF (inciso V, art.22) veda a realização de horas-extras caso o Ente exceda 95% do limite de gasto com pessoal, ressalvados os casos de urgência ou interesse público relevante (inciso II, parágrafo 6º, art.57 da CF) e as situações previstas na LDO.

<sup>19</sup> No setor privado o Banco de horas é um elemento do novo paradigma industrial vigente desde os anos 1970, tendo como característica central a flexibilidade no processo de produção e de trabalho.

informais e obscuros vão de encontro ao rompimento de ações de caráter paternalista e clientelista, historicamente presentes na constituição do estado brasileiro<sup>20</sup>.

O mesmo dispositivo constitucional que prevê redução das despesas com cargos em comissão e funções de confiança como medidas para redução do gasto com pessoal também estabelece a exoneração de servidores não estáveis. Da amostra pesquisada, somente 1 município exonerou servidores em estágio probatório. No entanto, apesar da legalidade da medida, o Chefe do Poder Executivo, ao implementar tal ação, exonerou todos<sup>21</sup> os servidores em estágio probatório que não tinham identificação política com o Governo de então.

Quadro 10 - Medidas implementadas pelos municípios para se manterem abaixo do limite de gasto com pessoal estabelecido pela LRF.

Medidas implementadas/Grupos	Nº de Municípios
<b>Grupo I</b>	
Redução e controle mais rigoroso de horas-extras.	03
Dispensa de servidores celetistas aposentados pelo INSS	01
Maior controle na admissão de pessoal	01
Maior rigor e controle sobre as etapas do estágio probatório	01
Suspensão de nomeações	01
Maior controle/rigor sobre critérios na concessão de vantagens e promoções	01
<b>Grupo II</b>	
Não concessão de progressões funcionais	01
Contenção de reajustes salariais	02

Fonte: elaborado pela autora com base na pesquisa de campo.

Outras medidas como alteração na fórmula de cálculo das promoções, a suspensão do pagamento de gratificações (consideradas indevidas pelo TCE) (02), a redução do regime de trabalho de 40 para 30 horas semanais acompanhadas pela redução salarial (01), cedência de servidores municipais para outras esferas de governo desde que o ônus financeiro não recaia sobre o Tesouro Municipal (01) e a substituição de contratos emergenciais de professores pela adoção do regime

<sup>20</sup> Sobre a constituição do Estado brasileiro, ver Chieza (2005).

<sup>21</sup> Segundo o gestor do referido Ente municipal foram exonerados em torno de 60 servidores não estáveis, cujo critério além da estarem em estágio probatório foi a não identificação política com o Governo de então.

suplementar de professores do quadro, cujo desembolso financeiro é inferior em relação aos primeiros (01), também foram adotadas pelos municípios gaúchos.

Após a LRF os municípios passaram a adotar critérios e controles, mais rigorosos em relação à contratação de pessoal. A LRF (inciso IV, parágrafo único, art.22) estabelece que se o Ente Público exceder o limite de 95 % do limite de gasto com pessoal /RCL é vedada a criação de cargo, emprego ou função<sup>22</sup>, alteração na estrutura de carreira que implique aumento da despesa e provimento de cargos públicos, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, com exceção da reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidor nas áreas de educação, saúde e segurança. No entanto, em 2 municípios a contratação de servidores só ocorreu em função da reposição de servidores (morte ou aposentadoria), mesmo estando abaixo do limite estabelecido pela legislação. Além disso, há também maior rigor no acompanhamento do estágio probatório, em 2 municípios da amostra.

Também houve a alteração na estrutura de Carreira implicando na redução da despesa implementada por apenas 1 município. As alterações caracterizaram-se pela ampliação do tempo de serviço para adquirir o direito à promoção, bem como a redução do referido percentual.

As exigências quanto ao cumprimento dos limites de gasto com pessoal fez com que 10 municípios da amostra passassem a contratar pessoal, prioritariamente, em áreas de educação e saúde, após a vigência da LRF, conforme está demonstrado no Quadro 11. No item “Outros” estão os entes municipais (3) que já adotavam esta estratégia antes do ano 2000. Ainda, apesar da priorização para a prestação de serviços de saúde e educação, em 9 municípios (60%) da amostra o quadro caracteriza-se por déficit de pessoal nas áreas de saúde (6), educação (3), áreas administrativas (4) e fiscalização de tributos (1). No município classificado em “Outros” não há déficit porque, segundo o entrevistado, a estratégia adotada pelo Gestor<sup>23</sup> foi a de contratação de estagiários dado que esta despesa não é computada no gasto com pessoal definido da LRF (art.18).

---

<sup>22</sup> Conforme aponta Di Pietro (2007) a vedação para criação de cargo, emprego ou função é inócua, uma vez que a criação do cargo, emprego ou função não implicam em aumento de despesa com pessoal e sim o respectivo ato de provimento.

Quadro 11 - Nº de municípios que passaram a contratar pessoal, prioritariamente nas áreas de saúde e educação e os que apresentam déficit de pessoal, após a vigência da LRF.

Pessoal/Nº de Municípios.	Sim	Não	Outros
Passou a contratar pessoal, prioritariamente, nas áreas de saúde e educação.	10	02	03
Déficit de pessoal	09	05	01

Fonte: elaborado pela autora com base na pesquisa de campo.

### **b) Medidas inseridas no Grupo II**

Em relação às medidas inseridas no Grupo II (Quadros 9 e 10) e adotada pelo maior número de municípios (07) foi a contenção de reajustes salariais. Em 2 dos Municípios<sup>24</sup> que utilizaram a “contenção salarial” como medida para se adequar aos limites de gasto com pessoal estabelecidos pela LRF os servidores da área operacional e burocrática com formação de nível fundamental estavam, quando da realização da pesquisa de campo, com piso salarial abaixo do salário mínimo nacional.

Em apenas 1 município vigorava política salarial antes da vigência da LRF. Em função da necessidade de cumprir os limites de gasto com pessoal estabelecido pela Lei Complementar nº101/2000, a mesma deixou de vigorar a partir de 2003. Enquanto o Poder Executivo suspendeu os reajustes bimestrais previstos na referida legislação municipal, o Poder Legislativo manteve a concessão de reajustes salariais bimestrais até atingir o teto do limite de gasto com pessoal estabelecido pela LRF. Nos demais municípios não vigoravam políticas salariais antes da LRF, e continuam inexistindo após a vigência da referida Lei, com exceção de 1 deles. Neste município, a política salarial entrou em vigor em 2002 com aplicação a partir do segundo quadrimestre do mesmo ano, “com reajuste quadrimestral de vencimentos, tendo por base o índice oficial da inflação acumulada em cada período, limitado ao índice

<sup>23</sup> O número de estagiários é estabelecido pelo Poder Legislativo do referido município. Comparando o número de estagiários permitido por lei em 1997, com o número autorizado para 2007, houve um crescimento de 650%.

<sup>24</sup> Quando da realização da pesquisa de campo havia paralisação em 03 dos Municípios pesquisados, sendo que em 02, era paralisação de servidores e em 01, de estagiários.

prudencial de comprometimento da receita com despesas com pessoal de que tratam os Art.19 a 22 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000”<sup>25</sup>.

Além da inflação passada e da disponibilidade financeira do município, critérios anteriormente utilizados, por ocasião das negociações salariais houve, após a vigência da LRF, a incorporação de informações relativas aos limites de gasto com pessoal estabelecido pela referida legislação. Identificamos, novamente, uma mudança cultural decorrente da vigência da LRF, uma vez que antes da vigência da Lei Complementar nº 101/2000 já vigorava no país a Lei Camata II, que também estabelecia limites de gasto com pessoal aos Entes Públicos, no entanto não eram sequer referenciados.

Apesar de somente em 4 municípios a LRF ter impactado negativamente no volume de verbas orçamentárias destinadas para treinamento e/ou qualificação de pessoal, observamos que somente em 1 município vigora uma política de treinamento e ou qualificação de pessoal. Nos demais, predomina a realização de cursos de qualificação e de treinamento de forma autônoma e pontual. O servidor realiza determinado curso somente se o mesmo encaminhar a solicitação específica. Neste sentido, parece que o ambiente nos municípios caminha em direção contrária à posição do BNDES (2000), segundo o qual mudanças na gestão de recursos humanos, só serão efetivadas se estiverem acompanhadas de treinamento, sensibilização e mudança cultural no ambiente interno.

A suspensão do pagamento de insalubridade e periculosidade a quem de direito, utilizada por 2 municípios, implica comprometer a administração pública no médio e longo prazos. Esta medida visa, no presente, enquadrar os Entes ao limite legal de gasto com pessoal, no entanto, comprometendo as gestões futuras. Ações desta natureza vão de encontro aos objetivos da LRF que é justamente a responsabilidade na gestão fiscal, entendida essa como implementação de ações planejadas visando a prevenção de riscos que possam afetar o equilíbrio das contas públicas.

### **c) Medidas inseridas no Grupo III**

A alteração na forma de contratação de fornecimento de mão-de-obra de maneira que esta despesa onere outra rubrica do orçamento e não a rubrica de gasto

---

<sup>25</sup> Conforme estabelece a Lei municipal do referido ente.

com pessoal também foi utilizada por 3 municípios. Segundo Di Pietro (2007), é de longa data que a Administração Pública brasileira, em todos os níveis, realiza contratos de fornecimento de mão-de-obra para o exercício de funções públicas, em substituição ao preenchimento de cargos e empregos públicos, mediante a realização de concursos públicos, conforme é exigido pelo art.37, II, da Constituição Federal. E essa prática, aponta a referida autora, se intensificou com a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº19/1998<sup>26</sup>, como forma de atender às necessidades da Administração Pública e ao mesmo tempo fugir das exigências impostas pelo artigo 169<sup>27</sup> da Carta Magna, no caso de descumprimento do limite gasto com pessoal. No entanto, a LRF (parágrafo 1º, artigo 18), ao estabelecer que este tipo de despesa deva ser contabilizado como Outras Despesas de pessoal, “ficou também cerceada a possibilidade de celebração de contratos dessa natureza para o exercício de atividades próprias do servidor público se, com isso, se ultrapassar o limite de despesa com pessoal estabelecido no art 19 da lei” (Di Pietro, 2007, p.144).

A prática da terceirização pode assumir diferentes formas, como a de empreitada de obra e de serviço e a locação de serviços por meio de interposta pessoa (fornecimento de mão-de-obra). Segundo Di Pietro (2007), a empreitada de obra com a locação de serviços é disciplinada pelo Código Civil. E, no caso da Administração Pública, pela Lei nº 8.666/1993. Ela aponta que “nem sempre é fácil diferenciar a terceirização sob a forma de locação de serviços (que tem fundamento no art.37, XXI, da CF) da terceirização sob a modalidade de fornecimento de mão-de-obra” (p.146).

Com base no Decreto nº 2.271/1997 que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal (administração direta, autarquias e fundações) a autora aponta que é perfeitamente possível no âmbito da Administração Pública a terceirização, como contrato de prestação de serviços e que isso sempre foi feito, sem que fosse utilizado o termo terceirização. A contratação não tem por objeto

---

<sup>26</sup> A Emenda Constitucional nº19/1998 modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

<sup>27</sup>O artigo 169 da Constituição Federal estabelece que o gasto com pessoal da União, Estados e Municípios não poderá exceder o limite estabelecido em lei complementar. O parágrafo 3º estabelece as medidas que os Entes deverão adotar caso ultrapassem o limite de gasto com pessoal: redução de pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, exoneração de servidores não estáveis e caso essas medidas não sejam suficientes para reduzir o gasto com pessoal, o parágrafo 3º estabelece também a exoneração de servidor estável, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

a contratação de mão-de-obra mas a prestação de serviço pela empresa contratada. Por isso critica os termos utilizados para redigir o parágrafo 1º do artigo 18 da LRF, o que praticamente admite a possibilidade de se realizar contratação de mão-de-obra.

A redação foi extremamente infeliz exige interpretação consentânea com outras disposições do ordenamento jurídico, em especial a Constituição. Sendo inadmissível o contrato de fornecimento de mão-de-obra, o dispositivo deve ser entendido no sentido de que, se celebrado, a despesa correspondente será levada em consideração para fins de cálculo das despesas com pessoal. O legislador não estava preocupado com licitude ou ilicitude desse tipo de contrato diante de outros dispositivos legais e constitucionais, mas apenas e tão somente com os fins da Lei de Responsabilidade Fiscal. Mais uma vez, exige-se do intérprete o bom senso que faltou ao legislador. Não é demais ressaltar que as despesas com contratos de terceirização de empreitada ou locação de serviços não estão abrangidas pelo art.18, §1º, da lei, pois, nessas modalidades, o objeto é o resultado (obra, projeto, pesquisa, parecer, auditoria etc) ou a atividade (serviço contínuo que atende às necessidades da Administração, como vigilância, limpeza, assistência técnica etc), enquanto no fornecimento de mão-de-obra é a pessoa física, o empregado, em relação ao qual a empresa é mera intermediária. (Di Pietro, 2007, p.148).

Os 3 municípios que alteraram a forma de contratação de mão-de-obra de maneira que esta despesa passasse a ser contabilizada em outra rubrica do orçamento e não na de gasto com pessoal foi motivada exclusivamente pelas exigências da LRF no que se refere ao cumprimento do limite de gasto com pessoal.

O pagamento de vale-refeição aos servidores após a vigência da LRF foi adotado por 1 município por duas razões. A primeira, em função da impossibilidade de conceder reajustes salariais aos servidores em função do limite de gasto com pessoal definido pela lei e a segunda, apesar do vale-refeição representar salário indireto esta despesa, não é computada no gasto com pessoal, não comprometendo o referido limite.

Finalmente, no que se refere à gestão de pessoal, também foi apontada pelos gestores públicos como dificuldades adicionais, a existência de diferentes normativos no que se refere ao gasto com pessoal, editados pela STN - Secretaria do Tesouro Nacional e pelo TCE – Tribunal de Contas do Estado bem como a ausência de padronização de relatórios. Esses dois aspectos não só dificultam a atividade do gestor público como também, em alguma medida, impõem retrabalho, uma vez que a edição

de normas distintas gerou a necessidade de entregar mais de uma versão dos relatórios aos diferentes órgãos<sup>28</sup>.

Além disso, um gestor entrevistado fez um alerta no sentido de que no início da vigência da LRF havia maior cautela ao tomar uma decisão relativa à contratação de pessoal e autorização de horas-extras. Essa mudança ocorreu em função da flexibilização da interpretação do TCE no que se refere aos gastos com pessoal.

### **5.3.1 Gestão de Pessoal e planejamento orçamentário e fiscal**

Em relação aos critérios utilizados para a criação de cargos, realização de novos concursos e a admissão ou contratação de pessoal, antes da vigência da LRF, somente em 2 municípios era realizada, previamente, análise técnica envolvendo impacto orçamentário-financeiro. No entanto, os mesmos não analisavam o impacto fiscal de acordo com os limites definidos pela Lei Camata II em vigor antes da LRF. Nos demais, a decisão era tomada, exclusivamente, a partir da necessidade de recursos humanos e da validade do concurso realizado anteriormente. Um gestor público informou que sequer havia previsão na LDO e na LOA. Isso reflete a ausência de compatibilização entre as peças que compõem o ciclo orçamentário e também da ausência de coordenação da Administração Pública, em especial nesta matéria, da Secretaria responsável pela Administração dos Recursos Humanos e o Órgão ao qual compete o planejamento orçamentário.

Se até o ano 2000 predominava a adoção dos critérios apontados acima na definição de novos cargos, na realização de novos concursos públicos e na admissão ou contratação de pessoal, observamos que após a vigência da LRF 14 dos 15 municípios pesquisados passaram a utilizar critérios técnicos como estudo prévio do impacto orçamentário-financeiro e fiscal. Este último voltado aos limites de gasto com

---

<sup>28</sup> Em relação a este assunto Nunes (2006) assim se manifesta: “No que se refere à padronização de relatórios e demonstrativos da LRF, a falta de acordo entre o órgão central de contabilidade da União e os Tribunais de Contas tem impedido a padronização na federação, gerando dificuldades para um trabalho mais integrado das estruturas de controle. Na tramitação da LRF, entendeu-se que essa uniformidade seria imprescindível para bem aplicar as regras e limites criados e remeteu-se à decisão a um Conselho de Gestão Fiscal e, enquanto este não fosse criado, ao órgão central de contabilidade da União. O dissenso estabeleceu-se quando não foi criado o Conselho de Gestão Fiscal e o órgão central de contabilidade da União optou por definir as regras unilateralmente, sem pactuá-las. Vários Tribunais de Contas, então, editaram normas próprias e diferentes das editadas pela Secretaria do Tesouro Nacional, além de serem diferentes entre si” (p.28).

pessoal, estabelecidos pela LRF. O Parecer do Controle Interno também é utilizado, adicionalmente, para a tomada de decisão em 1 município. Observamos aqui mais uma mudança cultural importante decorrente da LRF, uma vez que a Lei Complementar nº 96/1999 (Lei Camata II), revogada pela LRF, já definia não só os limites de gasto com pessoal como também estabelecia vedações, no caso de exceder o referido limite, como a não criação de cargos, empregos ou funções e novas admissões ou contratações de pessoal.

Somente em 1 município a LRF não provocou mudança no sentido do gestor público implementar ações de planejamento orçamentário, financeiro e fiscal quanto à gestão de recursos humanos. Segundo o servidor deste município, ainda hoje, o Poder Executivo realiza concursos e contrata ou admite servidores utilizando, exclusivamente, o critério necessidade de recursos humanos e ou variáveis de natureza política. Relatou que já ocorreu caso em que o Órgão de Planejamento informou ao titular da pasta que uma determinada contratação de pessoal ultrapassaria os limites de gasto com pessoal definido pela legislação em vigor e, mesmo assim, as referidas contratações foram efetivadas. Aponta ainda, que muitas vezes o Ente Municipal contrata consultorias externas (pessoa física) ampliando o gasto com pessoal e desconsiderando a existência de servidores do quadro com habilitação para desempenhar tais funções.

### **5.3.2 Gestão de Pessoal e terceirização de novos serviços**

Atendendo a lógica da reforma do Estado dos anos 1990 que propõe a delimitação da área de atuação do Estado de forma que as atividades ou serviços auxiliares devam ser terceirizados observamos, conforme demonstrado no Quadro 12, uma ampliação da terceirização em 11 (73%) dos 15 municípios pesquisados. Novos serviços foram terceirizados após a vigência da LRF. Estes são os de limpeza pública e de próprios municipais, capina, varrição, vigilância, zeladoria, manutenção elétrica, merenda escolar<sup>29</sup>, atendentes em postos de saúde e os serviços de auditoria em função da criação dos Sistemas de Controle Interno após a vigência da LRF.

---

<sup>29</sup> No período em que esta análise estava em elaboração, foi veiculado na imprensa escrita que a “Polícia Federal instaurou inquérito para apurar possível esquema de fraude decorrente da terceirização da merenda escolar no país. Pelo menos duas prefeituras gaúchas estariam sob suspeita de

Segundo um servidor entrevistado “o município terceiriza e o TCE, ao aprovar as contas de um ano, àquela regra vira norma para os demais anos. Assim, o município deixou de realizar concurso público e passou a terceirizar também porque o TCE não considera essa despesa como gasto com pessoal. O servidor público é uma classe em extinção”, afirma.

Além da não realização de concursos públicos para os cargos de serviços gerais, 1 município realizou PDV – Plano de Demissão Voluntária para servidores alocados em serviços gerais (vigilância e limpeza) e atendentes, de forma que o Quadro de Serviços Gerais está em extinção.

Como há uma visível ampliação de novos serviços sendo terceirizados nos municípios gaúchos e apenas 1 município realizou estudo prévio para analisar a viabilidade econômico-financeira da terceirização (no caso específico da merenda escolar)<sup>30</sup> apontamos que, no mínimo, é necessário, fazer uma análise não somente com enfoque tecnocrático, isto é, para a alocação mais eficiente dos recursos públicos, mas sobretudo da eficácia do Estado ao adotar tal estratégia. Se a estratégia de terceirizar passa a ser adotada, em alguns casos, como norma para “fugir” do montante do gasto com pessoal para cumprir a LRF e ainda, sem estudo prévio para identificar a eficácia desta estratégia levando em conta não somente os custos financeiros mas, fundamentalmente, a qualidade dos serviços prestados, parece que a ação corre o risco de não obter sustentabilidade política a longo prazo. A complexidade do tema requer uma análise com dimensões técnica e política.

Quadro 12 - Terceirização de novos serviços realizada pelos municípios após a LRF.

Municípios	Terceirização de novos serviços após a vigência da LRF	Áreas/serviços.
1	Sim.	Varrição, capina, pintura de meio fio.

envolvimento no caso”. (Correio do Povo, 12 de setembro de 2007, p.19). Coincidentemente, as duas prefeituras gaúchas citadas na matéria integram a amostra de municípios desta tese.

<sup>30</sup>Ao solicitar acesso ao referido estudo o servidor do Controle Interno do referido Município informou que o referido estudo havia sido extraviado.

2	Não	
3	Sim.	Limpeza e vigilância do Centro Administrativo, limpeza de algumas escolas e serviços de auditoria (Controle Interno).
4	Sim.	Limpeza pública, vigilância e merenda escolar.
5	Sim	Área da saúde.
6	Sim.	Serviços de limpeza e conservação.
7	Não	
8	Sim	Varrição, capina, pintura de meio fio, limpeza de prédios da SMED e SMS.
9	Não	
10	Sim.	Limpeza
11	Não	
12	Sim	Vigilância, serviços gerais e zeladoria.
13	Sim	Limpeza pública e de escolas, mão-de-obra para serviços de manutenção e recepcionistas para postos de saúde.
14	Sim.	Merenda escolar, manutenção elétrica e auditoria (Controle Interno).
15	Sim	Em todas as áreas, inclusive em serviços de auditoria (Controle Interno).

Fonte: elaborado pela autora com base na pesquisa de campo.

### 5.3.3 Gestão de Pessoal e a contratação de estagiários

Além da adoção das medidas abordadas nos Quadros 9 e 10, também observamos que após a vigência da LRF, em 9 dos 15 municípios pesquisados houve aumento do número de estagiários contratados em função da necessidade de cumprir os limites de gasto com pessoal (Quadro 13). Como há a sinalização, no curto ou no médio prazo, de o Ente municipal extrapolar o limite de gasto com pessoal estabelecido pela LRF, a estratégia adotada tem sido a contratação de estagiários para substituir servidores públicos. Apesar disso ocorrer principalmente em áreas administrativas, em 2 municípios pesquisados identificamos a utilização de estagiários de pedagogia substituindo professores de educação infantil e básica.

Quadro 13 – Contratação de estagiários antes e após a vigência da LRF

Nº de Mun.	Contratação de estagiários após a LRF	Observações dos entrevistado/dados fornecidos
09	Aumentou	- No ano 2000 não havia estagiários em 2007, são 180.

		<p>Convênio entre Prefeitura e Universidade local prevê contratação de 237 estagiários em todas as áreas;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Não há uma política deliberada de substituição de servidores por estagiários, mas a contratação do número de estagiários vem crescendo de forma significativa;</li> <li>- Cresceu o número de estagiários em função da substituição destes por servidores públicos. De 2000 a 2007 o aumento no número de estagiários foi de 616%;</li> <li>- De 2000 a 2006 o aumento no nº de estagiários foi de 211%;</li> <li>- O aumento é fruto da impossibilidade de contratar servidores públicos em função da necessidade de cumprir limite de gasto com pessoal estabelecido pela LRF e de o gasto com estagiários não ser computado neste limite (2).</li> <li>- O aumento no número de estagiário de 1997 a 2000 (4 anos antes da vigência da LRF) foi de 52,78% enquanto no período 2001 a 2004, (4 anos após a vigência da LRF) foi de 177,86%. De 2000 a 2006, o aumento foi de 434,5%.</li> <li>- O aumento ocorreu mesmo existindo lei municipal limitando o número de estagiários em 10% do número de efetivos. Em torno de 40% dos estagiários estão lotados na Secretaria de Educação.</li> <li>- Na secretaria onde o gestor entrevistado está lotado houve contratação de estagiário sem solicitação prévia da chefia.</li> </ul>
05	Não impactou.	
01	Não disponível	

Fonte: elaborado pela autora com base na pesquisa de campo.

Na análise sobre o impacto das exigências da LRF sobre a contratação de estagiários deparamo-nos com uma dificuldade adicional, qual seja, o fato de que 6 municípios sequer dispunham de um controle gerencial sobre o número de estagiários total, num dado período de tempo (mensal/anual), por secretaria, remuneração, dentre outras variáveis gerenciais. Os dados foram disponibilizados após a realização da pesquisa de campo.

Nos municípios onde não houve impacto da variável em análise (5), a razões são explicadas: i) pela definição, por parte do Ministério Público<sup>31</sup>, de um número limite de estagiários, o qual vem sendo cumprido (1); ii) a existência de lei municipal estabelecendo que o gasto com estagiários não poderá exceder um determinado percentual sobre o gasto com pessoal no mês correspondente (2) e iii) a necessidade de mão-de-obra mais qualificada (1)

#### 5.3.4 A LRF e administração pública gerencial

Dado que a filosofia orientadora da LRF está relacionada com uma estrutura estatal fundamentada numa administração pública gerencial caracterizada pela competição interna entre as unidades, pela redução dos níveis hierárquicos, pelo deslocamento do enfoque do meio (procedimentos) para o fim (resultados) e também a visão do cidadão como contribuinte de impostos e “cliente” dos serviços do Estado observamos, de acordo com os dados elencados no Quadro 14, que nos municípios gaúchos, não houve mudança, neste sentido.

Em um dos municípios entrevistados, ao contrário da redução de níveis hierárquicos, houve movimento contrário. Antes da LRF, havia 2 níveis nas secretarias (secretário e diretor), e após o ano 2000, 3 níveis hierárquicos (secretário, diretor geral e diretores). Em outro município houve redução dos níveis hierárquicos, em função da implementação de Programa de Modernização na primeira metade da década de 1990.

Quadro 14 – Características de uma Administração Pública Gerencial e o número de Municípios onde se identificou tal mudança.

Características de uma Administração Pública Gerencial.	Nº de Municípios.
Prática da competição interna entre unidades.	Zero
Redução dos níveis hierárquicos.	Zero
Cultura gerencial baseada na avaliação de desempenho.	01

<sup>31</sup> A ação do Ministério Público ocorreu, na década de 1990, em função do prefeito de então ter contratado um número significativo de estagiários, os quais passaram a ser utilizados como “cabos eleitorais”.

O foco da administração deixou de estar nos processo (meio) e passou a estar nos resultados (atendimento à coletividade).	02
O gestor público passou a ver cidadão como contribuinte de impostos e cliente dos serviços do Estado.	02

Fonte: elaborado pela autora com base na pesquisa de campo.

### 5.3.5 Gestão de pessoal e participação

Apesar da LRF ter como um dos objetivos a ampliação da transparência e do controle social, tema que será abordado no item 5.4 deste capítulo, observamos que em geral, não há participação dos servidores, através de seus Sindicatos e/ou Órgãos representativos e da sociedade civil na definição de critérios e de políticas de gestão de recursos humanos conforme demonstramos no Quadro 15.

Quadro 15 - Existência de instrumentos de participação da sociedade civil e dos Sindicatos dos servidores na tomada de decisão quanto à criação de cargo, admissão ou contratação de pessoal.

Nº de Municípios	Participação antes da LRF	Participação depois da LRF
12	Inexistente.	Inexistente
01	Existente. Através de uma Comissão Tripartite composta pelo sindicato	Inexistente.

	dos servidores públicos, Conselho do Orçamento Participativo – COP e Governo.	
01	Inexistente.	Parcial. Participação somente do Sindicato dos servidores da educação e do Governo.
01	Existente. Através de uma Comissão Tripartite composta pelo sindicato dos servidores, representantes da sociedade civil e do Governo.	Parcial. Órgão colegiado, de caráter consultivo composto por servidores do Executivo, do Legislativo e do Sindicato dos Servidores municipais.

Fonte: elaborado pela autora com base na pesquisa de campo.

#### 5.4 TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

A transparência na gestão pública amplia o compromisso mútuo entre cidadãos e o Poder Público e fortalece as relações democráticas. Neste sentido, desde a redemocratização do Brasil, sobretudo a partir da Constituição Federal de 1988, vigoram normativos que incorporam princípios da democracia participativa. Além da Carta Magna de 1988<sup>32</sup>, destacam-se o Estatuto da Cidade (Lei nº 0.259/01) e, mais recentemente, a LRF.

A Lei Complementar nº 101/2000, conforme já abordado no capítulo 3, estabelece um conjunto de regras voltado à transparência e à participação popular. Com o objetivo de analisar o impacto da LRF nestes quesitos a pesquisa de campo focou para a tomada de conhecimento do cidadão, bem como a participação da sociedade civil durante a elaboração das peças que compõem o ciclo orçamentário, antes e após a vigência da LRF.

---

<sup>32</sup> O princípio da democracia participativa está previsto em diversos artigos da CF/1988: artigos 194, VII (participação da comunidade nos setores de seguridade social); artigo 198, III (participação na saúde); artigo 204, inciso II (participação da população na formulação de políticas sociais); artigo 206, VI (gestão democrática na educação); artigo 216, §1º (cultura); artigo 227, §1º (criança e adolescente) e artigo 37, §3º (participação do usuário na administração pública direta e indireta).

No que se refere à tomada de conhecimento da sociedade civil sobre o PPA - Plano Plurianual, a LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias e a LOA- Lei Orçamentária Anual, observamos que em todos os municípios pesquisados a única forma que o cidadão tinha, antes da vigência da LRF, para tomar conhecimento<sup>33</sup> relativo as peças que compõem o ciclo orçamentário era quando ele procurava o órgão municipal competente. Além disso, o fornecimento das informações dependia de autorização de níveis hierárquicos superiores, dificultando e burocratizando a disponibilização das referidas informações. Após a vigência da LRF, observamos que houve uma mudança substancial no que se refere à transparência das informações relativas às peças que compõem o ciclo orçamentário e os relatórios de execução orçamentária e de gestão fiscal. Os municípios disponibilizam através do site do Poder Executivo e/ou do Poder Legislativo as informações relativas à execução orçamentária e à gestão fiscal<sup>34</sup>. Além disso, o receio do fornecimento de informações ao cidadão, vigente antes da LRF, passou a ser substituído pela visão de que é direito deste o acesso às informações. Denotamos aqui uma mudança cultural importante no que se refere à transparência da gestão pública, possibilitada pela LRF.

Apesar de a participação popular já estar prevista na Carta Magna de 1988 e no Estatuto da Cidade, a LRF explicita-a no parágrafo único do artigo 48: “A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”. Neste sentido no que se refere à participação da sociedade no ciclo orçamentário, comparativamente, antes e depois da LRF, observamos que dos 15 municípios analisados 10 deles já utilizavam instrumentos de participação popular na elaboração PPA, LDO e LOA, através da experiência do Orçamento Comunitário, Conselho Comunitário, Audiências Públicas, Fórum do Orçamento e Orçamento Participativo, bastante difundido em nível municipal, antes da vigência da LRF.

---

<sup>33</sup> É fundamental frisar que do ponto de vista metodológico para analisar o impacto da LRF no que se refere à transparência utilizou-se dois critérios a tomada de conhecimento e a participação do cidadão. Obviamente, se determinado município já implementava instrumento de participação popular, isso será analisado no aspecto participação. Ao utilizarmos o critério, tomada de conhecimento temos como objetivo identificar qual o impacto da LRF sobre a disponibilização de informações ao cidadão, excluídos os instrumentos de participação, uma vez que este aspecto é analisado separadamente.

<sup>34</sup> Também a mudança do TCE em relação à disponibilização das informações relativas a gestão orçamentária e fiscal dos municípios gaúchos, após a vigência da LRF, é um marco no campo da transparência, padronização e sistematização das informações.

Apesar de a participação popular já ocorrer antes da vigência da LRF em 10 dos 15 municípios pesquisados através de instrumentos apontados acima, observamos que houve ampliação da participação da sociedade civil no ciclo orçamentário na medida em que a pesquisa de campo revelou que após a vigência da LRF, 14 (93%) dos municípios realizam as Audiências Públicas durante o processo de elaboração e discussão dos planos plurianuais, lei de diretrizes orçamentária e orçamentos. Ou seja, em 4 municípios a LRF possibilitou a participação popular, antes inexistente, na elaboração do ciclo orçamentário. Dos 14 municípios que realizam as audiências públicas visando à discussão e à elaboração do ciclo orçamentário, 2 informaram que a participação da comunidade ocorre somente no que se refere aos Investimentos. A média de participantes da sociedade civil é de aproximadamente 20 cidadãos. Se após a vigência da LRF ampliou o número de municípios que viabilizaram institucionalmente a participação, 02 destes municípios sinalizaram que a materialização da participação se deu em função da ação de Governo<sup>35</sup> e não fruto da LRF. Observamos também que os municípios que mantiveram a mesma dinâmica de participação popular vigente antes da LRF, ao incorporar os novos instrumentos de participação da LRF, depararam-se com um menor número de participantes.

Outro mecanismo de transparência e participação previsto pela LRF - parágrafo 4º do artigo 9º - é a realização das audiências públicas quadrimestrais nas quais o Poder Executivo deve demonstrar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre. No que se refere à realização das audiências públicas, com exceção de 1 município, nos demais, as referidas audiências são realizadas de forma conjunta entre Poderes Executivo e Legislativo. No município que se enquadra na exceção apontada acima o Poder Legislativo, não tem participação na viabilização da audiência pública e também não se faz representar no referido evento. Registramos que a LRF estabelece que a referida audiência pública deve ser realizada na Comissão de Orçamento do Poder Legislativo. Sendo o Poder Legislativo um dos órgãos de fiscalização externa o referido gestor público ao ser indagado porque o Poder Executivo realizava audiência pública sem a participação do Poder Legislativo e ainda sem a participação da Comunidade (tema que será abordado a seguir) respondeu que se tratava de uma mera formalidade para cumprir a lei. A realização das audiências

---

<sup>35</sup> Apenas lembrando que a LRF, em vigor a partir de maio de 2000, passou a ser cobrada com mais rigor pelo TCE a partir do 1º ano de mandato dos prefeitos municipais sob a vigência da referida

públicas é, sem dúvida, um aspecto positivo. No entanto, a participação da sociedade civil nas referidas audiências é praticamente nula. Quando a sociedade participa é através de 1 ou 2 representantes<sup>36</sup>. Não é necessário grande esforço interpretativo para concluir que o objetivo do legislador era, através do referido instrumento, ampliar a fiscalização e os mecanismos de controle social. No entanto, na prática, as audiências públicas de gestão fiscal não têm alcançado este objetivo.

Além da inexpressiva participação da sociedade nas audiências públicas quadrimestrais de gestão fiscal, registramos também uma precariedade quanto à clareza na divulgação e no conteúdo do chamamento das referidas audiências, informando que o cidadão pode e deve participar. Como por exemplo, a divulgação abaixo disponibilizada no site do Poder Legislativo de um determinado município gaúcho:

Cefor discute a Lei Fiscal: A Comissão de Economia, Finanças, Orçamento e do Mercosul (Cefor) se reúne nesta terça-feira (20/3) às 14h30 para tratar da Lei de Responsabilidade Fiscal. Estão convidados o Secretário Municipal da Fazenda [.....] e o Coordenador do Gabinete de programação Orçamentária [.....} A reunião será na sala da comissão [.....].

Deixando de lado que a participação se deu por convite, o que é uma limitação ao processo participativo, agravado ainda mais pelo fato de convidar somente o staff do Poder Executivo, excluindo assim, de forma explícita, a possibilidade de participação do cidadão, seria necessário também dar ampla divulgação ao Ato.

Não obstante a previsão da democracia participativa, após 8 anos de vigência da LRF (sem contar os 20 anos da Constituição Federal em vigor), é possível afirmar que sua eficácia está sendo parcialmente atendida. Se, por um lado, o Poder Público Municipal viabilizou a realização dos instrumentos previstos na LRF, a saber, o instrumento de participação da sociedade na elaboração do ciclo orçamentário e a realização das audiências de gestão fiscal, de outro, este mesmo Poder não viabilizou a participação de forma transparente, com objetivos e caminhos operacionais claros, resultando na baixa participação do primeiro instrumento e a quase inexistente

---

legislação, em 2001.

<sup>36</sup> A autora desta pesquisa esteve presente em três audiências públicas, sendo que foi a única representante da sociedade civil nos referidos eventos. Os demais presentes eram representantes dos Poderes Executivo e Legislativo que estavam cumprindo norma legal.

participação do segundo (as audiências de gestão fiscal). Na prática, as audiências públicas da gestão fiscal excluíram a participação popular.

Não resta dúvida de que a LRF ampliou a transparência na gestão pública. No entanto, no que se refere à participação da sociedade civil, analisando-a através da utilização dos dois instrumentos previstos pela LRF, concluímos que no que se refere à realização das audiências públicas para a discussão e a elaboração do ciclo orçamentário, houve uma ampliação, na medida em que praticamente a totalidade (14) dos municípios realiza-a com uma média de 20 cidadãos presentes. No entanto, no que se refere ao dispositivo que prevê a realização da audiência pública referente à gestão fiscal, o resultado é quase inexpressivo. Apesar de todos os municípios realizarem a referida audiência quadrimestralmente, ela tornou-se uma audiência, exclusivamente, para o Poder Legislativo.

Ainda mais, a LRF ao exigir periodicamente a publicação dos relatórios de execução orçamentária e de gestão fiscal, embora não se constituindo em inovações substanciais, ao impor restrições ao recebimento de recursos federais aos Entes que não publicarem determinados demonstrativos nos prazos, ampliou a transparência. No entanto, no que se refere ao controle social, apenas, em alguma medida, criou as pré-condições. Obviamente, a ampliação da democracia participativa não depende exclusivamente de dispositivo legal, mas sobretudo, da vontade política dos governantes e da capacidade de organização da sociedade civil.

A despeito dos avanços em relação à transparência fiscal ainda restam desafios na agenda da transparência e da participação. A totalidade da receita e despesa públicas, de forma desagregada, não é disponibilizada por meio da internet à sociedade. Essa indisponibilidade de informações traduz-se na incapacidade de o cidadão tomar conhecimento, por exemplo, de contratos de consultorias, cujas despesas são divulgadas de forma agregada nas Despesas Correntes. Não só este aspecto, bem como o nome de prestador de serviço e o valor contratado devem ser disponibilizados. Se já vigora um controle sobre o limite de gastos com pessoal, é de fundamental relevância dar transparência às demais Despesas Correntes em níveis desagregados. A transparência no que se refere à desagregação das despesas correntes é pré-condição para a definição de normativos em relação do gasto público. Como vimos na análise sobre gestão de pessoal, uma das estratégias utilizadas pelo gestor público para se enquadrar no limite de gasto com pessoal, foi o aumento da

contratação de serviços de terceiros (novos serviços). Ora, em que medida essa substituição de rubrica da referida despesa contribui com a qualidade do gasto público, qualidade dos serviços públicos prestados e com a ampliação dos Investimentos públicos? E com os objetivos da LRF?

Como possibilitar a ampliação do gasto em Investimentos, se ocorre um aumento da participação relativas da Despesa Corrente sobre o gasto Total (excluída a despesa de pessoal cujos controles já foram estabelecidos pela legislação)? Além disso, a disponibilização das informações fiscais de forma agregada nas audiências da gestão fiscal impede que a participação se torne efetiva.

Assim, como sugere Nunes (2006), de o Governo Federal possibilitar, via internet, o acesso de todo cidadão ao SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira e ao SIGPLAN - Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento, também em nível municipal, o que não excluiria a esfera Estadual, a regulamentação de acesso sobre as informações referente à execução financeira, orçamentária e gerencial em linguagem simples, de forma desagregada, liberando dados primários, isto é, disponibilizando informações de cada contrato realizado entre o Ente Público e os agentes da sociedade, representaria um avanço. O caminho seria que o acesso aos sistemas informatizados de execução orçamentária, fiscal, financeira e gerencial deixasse de ser apenas por gestores públicos.

Isso, além de contribuir para a transparência e o controle social, também contaria em muito com a sistematização de informações gerenciais, que hoje são desarticuladas, descontínuas e não padronizadas. O Órgão de Planejamento Central desconhece as variáveis de natureza física e financeira de um contrato realizado por uma determinada Secretaria daquele município. Assim como a referida Secretaria, em função de descontinuidade política, muitas vezes, “perde” aquelas informações. Finalmente, ações neste sentido contribuiriam também para a construção de um Sistema de Custos, exigido pela LRF e inexistente no setor público municipal gaúcho, conforme já abordado anteriormente.

## 5.5 MUDANÇAS NA GESTÃO PÚBLICA E A LRF

No que se refere às mudanças que a LRF tem possibilitado no âmbito da administração pública, observamos, conforme demonstrado no Quadro 16, que a mais

significativa foi a mudança cultural no sentido de que as regras da referida legislação devem ser cumpridas, porque, caso contrário, haverá punição. Essa mudança culminou numa maior responsabilidade sobre qualquer ação que implique despesa pública.

O desenvolvimento de uma cultura gerencial é bastante incipiente, em poucos municípios (4) e somente em algumas áreas (orçamento e fazenda). Predomina carência de qualificação e treinamento de servidores para viabilizar a implementação de cultura gerencial na administração pública municipal.

Quando 16 – Mudanças na gestão pública após a vigência da LRF.

<b>Nº de Municípios.</b>	<b>Mudanças na gestão pública, possibilitadas pela LRF.</b>
15	Mudança cultural no sentido de que a LRF deve ser cumprida, porque caso contrário, haverá punição.
04	Possibilitou o desenvolvimento de uma cultura gerencial rumo a uma Administração Pública Gerencial.
Zero	Possibilitou redução de custos. De quanto? Onde? Como?
Zero	Possibilitou uma melhoria/racionalização dos gastos públicos
01	Possibilitou/estimulou a criação de consórcios intermunicipais.
Zero	Possibilitou a melhoria na qualidade dos serviços públicos prestados.

Fonte: elaborado pela autora com base na pesquisa de campo.

Apesar dos avanços possibilitados pela LRF como a mudança cultural, a elaboração de orçamentos mais realistas, a ampliação (em pequena escala) da transparência possibilitada via, principalmente, a disponibilização dos relatórios de gestão fiscal e de execução orçamentária, a adoção de controles gerenciais mesmo que de forma pontual e incipiente, dentre outras, a LRF não possibilitou a redução de custos, dado que as normas relativas aos custos estão “apenas no papel” e o sistema de custos não foi implantado em nenhum município.

Além disso, apesar da criação dos Sistemas de Controle Interno<sup>37</sup> em todos os municípios, cuja ação deste órgão de fiscalização interna tem contribuído para evitar irregularidades e/ou ilegalidades, a LRF não possibilitou melhoria/racionalização dos gastos públicos através da implementação de mecanismos

<sup>37</sup> O tema relativo à criação dos Sistemas de Controle Interno será abordado no item 5.6 desta tese.

de controle padronizados e sistemáticos<sup>38</sup> e nem a melhoria na qualidade dos serviços públicos prestados. Pelo contrário, segundo 01 gestor público entrevistado, houve piora na qualidade dos serviços prestados, em especial nas áreas de saúde e educação, em função da carência de pessoal nestas áreas.

Em relação à questão se a LRF possibilitou melhora na qualidade do gasto público, um gestor público informou que o prefeito daquele município queria saber a razão do aumento do gasto em saúde, já que havia a percepção de que esse aumento de gasto não era fruto da melhora na qualidade dos serviços de saúde prestados. A secretaria da saúde, depois de uma lenta pesquisa (o que denota a ausência de controles gerenciais), identificou que o aumento de gastos era fruto da elevação de preços cobrados pelos prestadores de serviços de saúde. Esse fato demonstra a ausência de controles gerenciais que viabilizem o monitoramento/acompanhamento dos gastos públicos, inclusive nas áreas que, em geral, representam maior participação relativa no total dos gastos (saúde e educação).<sup>39</sup>

Em princípio, a criação de consórcios ou redes intermunicipais tem como objetivo trabalhar com problemas comuns, tendo por base as idéias de identidade regional, autonomia e fortalecimento local. Somente 1 município entrevistado criou consórcio intermunicipal de saúde, tendo a finalidade de “realizar ações conjuntas de promoção, prevenção e recuperação de saúde; planejar, adotar e executar programas e medidas em consonância com as diretrizes do Sistema Único de Saúde” (Lei Municipal nº 4.134/2004). No entanto, segundo o gestor entrevistado, a criação do referido consórcio é explicada por uma ação de governo e não fruto do ambiente de mudanças promovido pela LRF.

Além destes aspectos, outras mudanças na administração pública são identificadas como o fato da LRF ter gerado, indiretamente, maior informatização em função de padronização dos relatórios e a utilização de meios eletrônicos, obrigando a informatização das áreas contábil e financeira e a mudança de atuação do TCE através de maior rigor quanto ao cumprimento dos limites de gastos constitucionais com saúde

---

<sup>38</sup> Como além de fiscalizar se Ente Público está cumprindo com os limites constitucionais de gastos com educação e saúde, e ao mesmo tempo, identificar se aqueles gastos não estão sendo feitos em, por exemplo, ambulâncias superfaturadas?

<sup>39</sup> Além disso, neste município os profissionais da saúde, em especial os médicos, não se sujeitaram ao ponto eletrônico de forma que um grande número pediu exoneração. O Ente municipal realizou dois concursos para repor os profissionais sob as normas do ponto eletrônico como os demais servidores daquele município.

e educação, a realização de auditorias ao longo do ano e não somente no final do exercício fiscal como ocorria antes da vigência da LRF. A referida instituição passou a ser vista como um órgão orientador e não como no passado, quando diante de uma dúvida, o gestor municipal não procurava o TCE porque temia que essa atitude poderia alertar o referido órgão quanto à existência de eventuais irregularidades. Antes da vigência da LRF, o TCE, segundo os servidores entrevistados, não se considerava um órgão consultivo, de forma que houve um avanço, tornando-se, em especial, um órgão de orientação, além das suas obrigações constitucionais.

## 5.6 INOVAÇÕES E A LRF

Conforme abordamos anteriormente, a LRF provocou inúmeras mudanças na gestão orçamentária, de pessoal e na transparência fiscal dos municípios gaúchos. No entanto, no que se refere ao surgimento de inovações decorrentes da necessidade de cumprir ao arcabouço legal definido pela referida legislação, identificamos 2 mudanças substanciais na gestão pública que podem ser caracterizadas como inovações no sentido schumpeteriano, isto é, que passaram a ser feitas de uma forma inovadora e que tenham possibilitado melhorias na gestão pública.

São elas: o Programa de Valorização do Servidor e a Comissão Permanente de Capacitação, Controle e Avaliação de Desempenho de Qualidade do Servidor e do Serviço Público do município de Campo Bom, aprovado em 2003, e a criação do Controle Interno em todos os municípios pesquisados, nos anos 2001 e 2002, com exceção de Porto Alegre, que implementou seu Controle Interno antes da vigência da LRF, as quais apresentamos a seguir.

### **5.6.1 Programa de Valorização do Servidor Público e Comissão Permanente de Capacitação, Controle e Avaliação de Desempenho de Qualidade do Servidor e do Serviço Público – COMPAQ**

Este programa foi criado em 2003, pela Lei Municipal Nº 2.413/2003, no município de Campo Bom, com as finalidades de capacitar de forma contínua o servidor e de avaliar o desempenho individual e coletivo.

Para atingir seus objetivos, a referida lei estabelece que o Poder Executivo deverá “executar um programa de valorização e capacitação dos servidores públicos

municipais, através de cronograma anual de cursos, treinamentos e outras práticas compatíveis, buscando a profissionalização de todos os setores da Administração local.” (art.2º).

O programa prevê a participação dos servidores através de sugestões visando à eliminação de desperdícios e à ampliação da receita, ou seja, afetando positivamente a qualidade e a produtividade do serviço público. As sugestões deverão ser avaliadas anualmente estabelecendo-se premiação (pecuniária ou bens móveis) correspondente à inovação proposta.

A avaliação do servidor é efetuada anualmente, via avaliação periódica através de “análises setoriais internas e participação efetiva da comunidade” (art.3º).

A Comissão (COMPAQ) é composta por servidores do quadro efetivo com nível médio como escolaridade mínima, boa conduta pessoal e profissional, bom relacionamento interpessoal, dentre outros quesitos. Os servidores ocuparão cargos\funções específicas com dedicação exclusiva à COMPAQ e terão mandato de 3 anos.

A COMPAQ tem como competência:

- a) Capacitar, treinar, ministrar cursos e realizar encontros e outros afins;
- b) Avaliar o desempenho e qualidade dos serviços prestados por todos os servidores municipais com base nos critérios objetivos (assiduidade e pontualidade) e subjetivos (produtividade, qualidade do trabalho, presteza e interesse, iniciativa, relacionamento interpessoal, uso adequado dos equipamentos e zelo ao patrimônio público, aproveitamento em programas de capacitação e recapacitação e capacidade de comunicação);
- c) Determinar o afastamento temporário das atividades regulares o servidor que obtiver conceito insatisfatório na avaliação anual, realizando a tarefa de recapacitação e readaptação do mesmo;
- d) Apresentar Relatórios semestrais ao Chefe do Poder Executivo sobre os resultados gerais da avaliação e dos processos de recapacitação;
- e) Manter sigilo do seu trabalho e apresentar anualmente o resultado final das avaliações de cada servidor bem como divulgando as indicações para promoções por merecimento e outros procedimentos pertinentes;
- f) Conduzir sindicância e processos administrativos disciplinares e outros procedimentos pertinentes; e

g) Avaliar os servidores em estágio probatório, até sua efetivação ou desligamento.

Conforme abordado acima a COMPAQ foi criada em 2003, reestruturou-se em 2003 e 2004 e iniciou a primeira avaliação de desempenho da qualidade do servidor e do serviço público em janeiro de 2005. Como resultado de dois anos de operação a referida Comissão aponta<sup>40</sup>:

a) Redução significativa do absenteísmo<sup>41</sup>;

b) Redução em aproximadamente 100% dos casos relativos à falta de pontualidade;

c) Aproximadamente 100% dos servidores participaram de algum curso de aperfeiçoamento, neste período;

d) Os setores passaram a definir suas metas e objetivos (um dos critérios da avaliação refere-se ao cumprimento das metas e objetivos), gerando uma mudança cultural;

e) Em 2005 e 2006 foram premiados 212 gestores num quadro de aproximadamente 1190 servidores (Poderes Executivo e Legislativo) sendo, 132 do Quadro Geral, 78 professores e 02 servidores lotados no Poder Legislativo.

A premiação refere-se a um ganho salarial de 5,59% para os professores e de 5% para os demais servidores. O estatuto estabelece que até 10% dos servidores do município poderão ser premiados, anualmente. Além disso, o servidor premiado continua sendo avaliado anualmente; porém, concorre a nova premiação somente depois de 3 anos. O resultado das avaliações é anual, divulgado em janeiro de cada ano e ao servidor é disponibilizada a sua avaliação de acordo com os critérios objetivos e subjetivos, apontados anteriormente.

## 5.6.2 Implantação do Sistema de Controle Interno

---

<sup>40</sup> Como um dos objetivos desta tese é identificar inovações, uma análise mais aprofundada sobre o resultado dessa experiência deve ser tema de outra pesquisa.

<sup>41</sup> Como a COMPAQ tem apenas 02 anos de experiência, a referida comissão ainda não dispõe de um estudo estatístico sobre os seus resultados. No entanto, aponta que são bastante perceptíveis as mudanças descritas acima.

A Lei nº 4320/1964 estabelece no “Capítulo II - Do Controle Interno” que o Poder Executivo exercerá três tipos de controle sem prejuízos das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente (art. 76), a saber:

I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e serviços públicos; III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços. (art.75).

Além disso, a Constituição de 1988 estabelece que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário deverão manter, de forma integrada, sistema de controle interno (art. 74) e que a fiscalização será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos Sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal (art. 31). Apesar de todos estes normativos os municípios gaúchos, com exceção de 1, não implantaram seus Controles Internos, antes da vigência da LRF.

Sobre o tema a LRF estabelece:

- a) que o Relatório de Gestão Fiscal deverá ser assinado, dentre outros, pelas autoridades responsáveis pelo Controle Interno (art.54);
- b) que o sistema de Controle Interno de cada Poder fiscalizará o cumprimento das normas da referida Lei Complementar (art. 59). A ação dos municípios gaúchos, com a orientação, apoio e exigência do TCE<sup>42</sup>, foi a de implantar o Sistema de Controle Interno, de forma que todos implementaram após a vigência da LRF. Por isso a criação do Controle Interno pela totalidade dos municípios, entre os anos 2001 e 2002, pode ser considerada uma inovação decorrente da referida Lei Complementar.

Segundo o que preceitua a Carta Constitucional (art.74), o Controle Interno tem como finalidade avaliar o cumprimento de metas e a execução dos programas governamentais e orçamentários, comprovar a legalidade e avaliar os resultados da gestão quanto à eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial bem como da aplicação dos recursos públicos, exercer o controle das obrigações (operações de crédito, avais e garantias) dos direitos e haveres e apoiar o controle externo (Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas).

---

<sup>42</sup> Em 2006 o TCE, disponibilizou aos municípios gaúchos a primeira versão do Programa MCI que gera o relatório de Manifestação Conclusiva do Controle Interno, o qual deve ser encaminhado ao TCE, juntamente com os Relatórios de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal.

Apesar do Sistema de Controle Interno, nos municípios pesquisados, se defrontar ainda com dificuldades como a ausência de dedicação exclusiva do servidor à atividade, presença de servidores CCs e não exclusivamente de carreira, dependência de consultoria externa e carência de pessoal, apontamos algumas ações desenvolvidas pelo referido órgão de fiscalização interna<sup>43</sup> que resultaram na ampliação da eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial:

a) reestruturação da Central de veículos impactando na redução no consumo de combustíveis;

b) rigoroso controle de estoque de materiais. Em um município, a ação do CI resultou na verificação da incompatibilidade entre o volume de estoque físico e o apontado no controle de estoque. Após a ação do CI, verificou-se que os materiais eram “doados” para cidadãos - eleitores de uma determinada autoridade local, detentora de cargo eletivo. Graças à ação do CI, foram dados os encaminhamentos administrativos e legais cabíveis;

c) identificação que o poder Público Municipal, há muitos anos, arcava, equivocadamente, com uma despesa do Distrito industrial local, uma vez que a legislação estabelece que a referida despesa deve ser rateada entre as empresas ali localizadas. Esta ação resultou, no curto prazo, na redução da despesa corrente do município;

d) implementação do controle de estoque de medicamentos: dada a incompatibilidade histórica entre o estoque físico de remédios e o apontado no controle o CI realizou inventário, reimplantou o controle de estoque, monitorando-o;

e) controle rigoroso das despesas de subvenções sociais: a prestação de contas é feita ao CI. Uma mudança na diretoria de uma referida associação resultou num pedido duplo de materiais para a construção da respectiva sede. Graças à ação do CI in loco, observou-se que os materiais solicitados pela segunda vez encontravam-se na referida instituição, porém num local de pouca visibilidade, dado o crescimento da vegetação no local. Além disso, o CI faz a checagem entre as notas fiscais fornecidas pelas entidades que recebem subvenções do município e o respectivo cadastro no ISS, através do departamento de fiscalização de tributos do município.

---

<sup>43</sup> Inicialmente, conforme descrito na metodologia - item 5.1 - não estavam previstas entrevistas com os servidores lotados no Controle Interno. No entanto, a partir da realização da pesquisa de campo identificamos a criação do Controle Interno como uma mudança institucional importante citada por

f) controle dos medidores de água e luz dos próprios municipais: esta ação, ao verificar desperdícios (vazamento de água, próprios com 3 medidores de forma que o Ente pagava, desnecessariamente, taxa básica de 2 medidores) e encaminhar soluções, contribuiu para a racionalização da despesa pública;

g) implementação de ações, com o objetivo de solucionar o quadro referente aos próprios públicos invadidos;

h) ações de fiscalização e controle do CI resultaram, num município, na demissão administrativa de 2 servidores por apropriação indébita de recursos públicos<sup>44</sup>;

i) identificação de que o município tinha efetuado o pagamento da anuidade ao Conselho profissional de um determinado servidor. A ação do CI resultou não só na devolução dos recursos aos cofres públicos, como também evitou a abertura de um precedente de gasto;

j) identificação que determinada empresa privada, ao fornecer o mesmo serviço à Prefeitura, cobrava valor superior em relação ao cobrado do setor privado. A ação da CI resultou na redução do preço do serviço ao Ente público e a compensação de valores pagos a maior no passado;

k) identificação de que enquanto equipamentos (macas, por exemplo) se deterioravam no estoque, a Secretaria da Saúde continuava fazendo novas licitações para adquirir os mesmos materiais estocados. A ação do CI suspendeu novas licitações e os equipamentos foram disponibilizados às Unidades de Saúde.

A ação do CI, conforme demonstramos, resultou não somente na racionalização do gasto público ao evitar desperdícios, equívocos, abuso de poder, mas fundamentalmente, agiu no sentido de recuperar a noção de interesse público.

---

todos os entrevistados, de forma que 01 servidor de cada CI foi incorporado à pesquisa, com entrevistas não estruturadas.

---

<sup>44</sup> Segundo o gestor entrevistado, para os 2 servidores também há condenação penal (um em regime aberto e o outro, em regime fechado) e também foram condenados a devolver os recursos desviados, ao erário público.

## **6 RESULTADOS DA LRF SOBRE AS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DO RS: ANÁLISE ECONOMETRICA**

Vários estudos econométricos sugerem resultados positivos da LRF sobre gastos e dívidas municipais e estaduais. No entanto, ainda carece de análise efeitos da referida legislação, especificamente, sobre os municípios gaúchos. Neste sentido o objetivo deste capítulo é, a partir da revisão da literatura e através das estimações, analisar os impactos da LRF sobre as despesas, classificadas por categoria econômica e por função, dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul, no período de 1997 a 2004. Adicionalmente, com o objetivo de enriquecer a análise, utilizamos variáveis políticas independentes como competição por vagas no Legislativo, fragmentação partidária e índice de participação do eleitorado para avaliar a influência destas variáveis sobre os componentes do gasto público.

### **6.1 REVISÃO DA LITERATURA**

Nesta seção apresentamos as principais contribuições teóricas de estudos empíricos sobre variáveis de natureza política, LRF e gastos públicos.

Cossio (2001) ao analisar o comportamento fiscal dos estados brasileiros aponta que determinantes de caráter político institucionais representam obstáculos à implementação de políticas de contração fiscal. Dentre esses determinantes destacam-se as regras eleitorais, orientação ideológica, formas de governo, o marco institucional que regulamenta as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, a fragmentação da representação política que implica na inexistência de maioria e que por sua vez requer a construção de governos de coalizão, dentre outros.

Em relação à participação do eleitorado<sup>1</sup> Cossio apud Peltzman (2001) mostra que há uma tendência conservadora do eleitorado em relação à política fiscal, de forma que podemos esperar que uma maior participação do eleitorado (conservador) levaria a uma política fiscal mais austera.

---

<sup>1</sup>O enfoque da literatura sobre participação abordada neste capítulo leva em consideração somente a participação do cidadão como eleitor, distinto do conceito de participação abordado no capítulo 5 desta tese, o qual baseia-se nos preceitos estabelecidos pela mudança institucional representada pela LRF.

Nakaguma e Bender (2005) analisam o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal e da vigência da Emenda da reeleição sobre a receita dos estados brasileiros. Pela ótica da receita, os resultados mostram que a dummy de LRF apresentou sinal negativo para as receitas totais, receitas de capital e operações de crédito. Pela ótica da despesa, a dummy de LRF apresentou sinais negativos para a despesa total, despesa corrente, despesa de custeio e despesa de capital. No entanto, não foram significativas para despesa corrente e total. Os autores também encontraram evidências de gastos maiores em anos eleitorais mesmo durante a vigência da LRF.

Menezes (2005) analisa o impacto da LRF sobre as despesas classificadas por categoria econômica (corrente, com pessoal, outras despesas correntes, investimento) e por função (social, overhead e infra-estrutura) nos municípios brasileiros, no período de 1997 a 2003. Os resultados obtidos indicam que a LRF impactou no sentido de reduzir os gastos totais dos governos subnacionais. Considerando a despesa orçamentária como variável dependente, a LRF impactou no sentido de reduzir esta despesa em R\$ 25,34 por habitante. Além disso, o referido estudo leva em consideração variáveis de natureza política como competição por vagas no Legislativo, fragmentação partidária e índice de participação do eleitorado. A variável “competição” apresentou coeficiente negativo apontando que o crescimento de 01 candidato por vaga diminuiu a despesa total em R\$ 2,98 por habitante, de forma que este resultado corrobora com a teoria segundo a qual quanto maior a competição por cargos no Poder Legislativo conduz os eleitores a optarem por projetos eleitorais mais comprometidos com a disciplina fiscal. Já para a variável participação do eleitorado o resultado foi um coeficiente positivo de R\$ 0,31 por habitante, indicando que a preferência do eleitorado é por uma política redistributiva o que requer elevação nas despesas com bens públicos. A variável coincidência partidária (coincidência entre o partido do prefeito e do partido do presidente) apresentou um coeficiente negativo de R\$ 5,46 por habitantes de forma que, segundo o autor, os prefeitos do mesmo partido do presidente da República tendem a estarem mais comprometidos com a disciplina fiscal.

Teixeira (2002) avalia os determinantes políticos dos gastos dos 27 estados brasileiros no período de 1983-1999. Para isso utiliza como variáveis características do sistema de representação política (taxa de participação do eleitorado, grau de fragmentação partidária e o índice de competitividade política) ciclo eleitoral e

orientação ideológica. A autora realiza estimações econométricas com dados de painel para os 27 estados brasileiros e obteve como resultados que os gastos totais aumentam em anos eleitorais e pré-eleitorais e que as despesas total e social são maiores em sistemas com representação política com alta taxa de participação população.

Em relação à taxa de participação do eleitorado segundo Teixeira (2002) é de se esperar que quanto maior a taxa de participação política da população maior será a qualidade dos gastos públicos. A autora constrói um índice de qualidade de gasto público atribuindo peso 3 aos gastos sociais, 2 aos gastos em infra-estrutura e 01 para overhead (gastos administrativos). No que se refere à fragmentação política a literatura aponta que quanto maior a fragmentação política, isto é, quanto maior o número de partidos que compõem o governo, maior tende a ser os gastos públicos em função da troca de apoio político.

Do ponto de vista da variável competição por vagas, Menezes (2005) aponta que quanto maior a competição por vagas na Câmara de vereadores maior será o número de projetos ofertados para que os eleitores optem e assim a tendência é de que os mesmos escolham projetos de candidatos mais comprometidos com a despesa de capital, gastos sociais e de infra-estrutura. Sobre o mesmo tema Cossio (2001) aponta que um dos efeitos possíveis do aumento da competitividade do sistema partidário seria a melhora na qualidade das ofertas eleitorais apresentadas aos cidadãos. Neste contexto, “o grau de informação da população, e portanto a própria transparência<sup>2</sup> da gestão do governo devem ser maiores com o aumento da competitividade do sistema político” (p.122). Diante disso, é de se esperar a configuração de uma relação inversa entre o grau de competitividade política e as variáveis de despesa pública.

No que se refere à fragmentação política Giuberti (2005) aborda que o sistema majoritário no qual o candidato é eleito pela maioria dos votos tende ao dualismo partidário. No entanto, no caso do sistema majoritário de dois turnos, onde é exigida a maioria absoluta dos votos e, a representação proporcional, através da qual o número de cadeiras obtidas no Legislativo é proporcional à votação do partido, tendem ao multipartidarismo. O quadro político<sup>3</sup> resulta na necessidade ou não de formação

---

<sup>2</sup>De acordo com a análise apresentada no capítulo 5 desta tese observamos que houve ampliação da transparência na gestão pública dos municípios gaúchos graças aos normativos estabelecidos pela LRF bem como o risco de punição aos Entes que descumprirem tais normas.

<sup>3</sup>O sistema eleitoral do Brasil para a eleição de prefeitos em municípios com mais de 200 mil habitantes adota o sistema majoritário de dois turnos, exigindo a maioria absoluta dos votos para que o candidato

de coalizões. No caso da formação de governos unipartidários não haveria a necessidade de se formar coalizões com objetivo de se obter maioria para governar. No entanto, um grande número de partidos dificulta a formação de governos unipartidários, gerando a necessidade de se buscar apoio parlamentar objetivando a obtenção de maioria no Parlamento. Essa busca de apoio através de negociações com o objetivo de formar uma base aliada “envolve concessão de cargos e benefícios de modo a atender diversos grupos de interesses” (p.12), provocando uma elevação dos gastos públicos.

Sobre a variável fragmentação política Cossio (2001) destaca que evidências empíricas demonstram que governos compostos por vários partidos apresentam maiores dificuldades para implementar ajustes fiscais e que, em geral, quando adotados, tem baixa possibilidade de obter êxito. Um alto grau de fragmentação política representa uma maior dispersão política e ausência de hegemonia de forma que, segundo o autor, ao contrário do efeito esperado entre competitividade política e gasto público, no caso da fragmentação política, é de se esperar uma relação direta entre uma estrutura política fragmentada e gasto público, em função da necessidade de concessões em troca de acordos para viabilizar a formação de uma base de apoio parlamentar.

## 6.2 METODOLOGIA

Os dados dos 496 municípios gaúchos no que se refere às despesas classificadas por categoria econômica e por função seguem a mesma metodologia utilizada no capítulo 4 desta tese, tendo como fonte o TCE - Tribunal de Contas do Estado do RS. Os dados populacionais são da FEE – Fundação de Economia e Estatística e as variáveis de natureza política foram fornecidas pelo TRE – Tribunal Regional Eleitoral. Como o período de análise é de 1997 - 2004, utilizamos os dados relativos ao número de candidatos ao Legislativo municipal, número de vagas na Câmara de vereadores, número de vereadores eleitos por partido, número de votantes, número total de eleitores para cada município gaúcho, das eleições municipais de 1996 e de 2000.

---

seja eleito. No caso de municípios com menos de 200 mil habitantes, o candidato é eleito pela maioria simples dos votos.

As variáveis políticas são semelhantes às utilizadas por Cossio (2001), Menezes (2005) e Teixeira (2002): competição por vagas no Legislativo municipal, índice de participação dos eleitores e fragmentação partidária.

A coincidência entre partido do prefeito e partido do presidente da República é uma variável dummy e assume valor 1 no período de 1997 a 2002, o município que elegeu prefeito do PSDB - Partido da Social Democracia Brasileiro e nos anos 2003 e 2004, o município que elegeu prefeito do PT - Partido do Trabalhadores.

A participação dos eleitores é dada por:

$$\text{Participação} = \frac{\text{N}^\circ \text{ de votantes na eleição municipal}}{\text{N}^\circ \text{ de eleitores do município}} \quad (1)$$

A competição por vagas no Legislativo municipal é dada por:

$$\text{Competição} = \frac{\text{N}^\circ \text{ de candidatos}}{\text{N}^\circ \text{ de vagas no Legislativo}} \quad (2)$$

O índice de fragmentação partidária mede a dispersão/concentração de vagas por partido, no Legislativo municipal. Para cada município consideramos o total, digamos  $n$  partidos com representação na Câmara de Vereadores e  $w_i$ , a razão entre o número de vereadores do partido  $i$  e o total de vereadores.  $F$  é dado por:

$$\text{Fragmentação} = ( 1 - \sum_{i=1}^n w_i^2 ) \quad (3)$$

Quanto menor a fragmentação (ou maior a concentração) partidária mais próxima de zero será  $F$ . O índice  $F$  será igual a zero se todos os vereadores pertencerem a um único partido. E quanto mais próximo de 1, maior será a fragmentação (ou menor a concentração) partidária. O índice  $F$  será igual a 1 se cada um dos vereadores pertence a um partido diferente.

A heterogeneidade dos municípios gaúchos fica contornada ou equacionada na medida em que utilizamos as variáveis de despesa por função e por categoria econômica e de receita orçamentária, em termos de unidades monetárias per capita. A partir dos dados, realizamos estimações econométricas com dados em painel para os 496 municípios gaúchos tendo como modelo geral a seguinte especificação:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 \text{roc}_{it} + \beta_2 \text{LRF} + \beta_3 \text{coi}_{it} + \beta_4 \text{par}_{it} + \beta_5 \text{com}_{it} + \beta_6 \text{fra}_{it} + V_i + \varepsilon_{it}$$

Onde:

**Y:** representa as variáveis dependentes que são as funções (administrativa, infraestrutura, social) e categorias econômicas da despesa (despesa orçamentária total, despesa corrente, despesa de pessoal, outras despesas correntes e despesa de capital) e superávit, para município *i* no período *t*.

**$\beta_0$ :** intercepto

**roc:** receita orçamentária

**LRF:** é uma variável dummy, antes e depois da vigência da LRF. Assume valor 1 a partir de 2001<sup>4</sup> e zero nos anos anteriores.

**coi:** é uma variável dummy de coincidência entre o partido do prefeito e o partido do presidente da República.

**par:** representa o índice de participação do eleitorado nas eleições municipais de 1996 e 2000 (equação 1).

**com.:** é o índice de competição por vagas no Legislativo municipal (equação 2).

**fra:** é o índice de fragmentação (equação 3).

**v** = unidade residual específica para cada unidade cross-section; e

**$\varepsilon$**  = resíduo usual.

**i:** indicador de cross-section;

**t:** indicadores de tempo; t=1997, 1998,.... 2004.

Com o objetivo de analisar o impacto da LRF e das variáveis políticas conforme especificação acima, utilizamos dois métodos de estimação, o RE - Efeitos Aleatórios e o FE – Efeitos Fixos.

No modelo de efeitos aleatórios  $V_i$  é um valor amostral correspondente a seção *i* de uma variável aleatória  $\mu_i$  tal que:

$$E(\mu_i) = 0$$

---

<sup>4</sup>Apesar de a LRF ter entrado em vigor em maio de 2000, naquele ano o Tribunal de Contas do Estado fiscalizou o cumprimento, porém não com tanto rigor, uma vez que o orçamento de 2000 já estava em execução. Além disso, o orçamento está inserido num sistema composto por outros instrumentos de planejamento, o PPA e a LDO, e estes instrumentos que antecederam a elaboração do orçamento de

$$E(\mu_i^2) = \sigma_\mu^2$$

$$E(\mu_i \mu_j) = 0, \text{ para } i \neq j$$

Neste modelo o método empregado é o de Mínimos Quadrados Generalizados (MQG) que considera as correlações temporais dos erros  $E_{it}$  em relação a cada indivíduo  $i$  (município).

No modelo de efeitos fixos  $V_i$  representa a diferença em relação a  $B_0$  determinada pela seção  $i$  (município). Portanto,  $B_0 + V_i$  é o intercepto da seção  $i$ . Neste modelo o método empregado é o de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO).

O problema da escolha entre o modelo de efeitos aleatórios e fixos surge quando temos um grande número de seções, aqui igual a 496 (municípios) e pequeno número de períodos, nesta pesquisa igual a 8 (1997-2004). Neste caso, o teste de Hausman indica qual é o modelo mais adequado.

A partir da literatura abordada na subseção 6.1 e da análise sobre a LRF abordada nos Capítulos 3, 4 e 5 desta tese, apresentamos no Quadro 17 os sinais esperados dos coeficientes.

Quadro 17 - Efeito esperado das variáveis sobre a despesa.

	roc	LRF	coi	par	com	fra
Despesa Social	+	-	+	+	+	-
Despesa Administrativa	+	-	-	-	-	+
Despesa de Infra estrutura	+	-	+	+	+	-
Despesa Orçamentária	+	-	Ambíguo	Ambíguo	Ambíguo	+
Despesa Corrente	+	-	Ambíguo	Ambíguo	Ambíguo	+
Despesa com Pessoal	+	-	Ambíguo	Ambíguo	Ambíguo	Ambíguo
Outras Despesas Correntes	+	-	Ambíguo	Ambíguo	Ambíguo	Ambíguo
Despesa de Capital	+	-	+	+	+	-
Superávit	+	+	+	Ambíguo	+	-

**roc:**

---

2000 já haviam sido aprovados em 1997 e 1999, respectivamente, sob a vigência de outras normas legais.

Parte-se do pressuposto de que são as receitas que determinam o nível das despesas nos municípios. Além do mais em torno de 70% do total das receitas dos entes municipais do RS dependem das transferências do Estado (cota parte do ICMS) e da União (FPM) Assim, sendo a receita orçamentária (roc) a variável mais relevante esperamos coeficiente positivo para todas as categorias e funções da despesa.

**LRF:**

No caso da LRF esperamos coeficientes negativos, exceto para o superávit, uma vez que o equilíbrio orçamentário é uma exigência da lei, e para tanto é necessário um maior controle sobre as despesas, impactando na redução das despesas classificadas por função e ou por categoria econômica. No caso da despesa com pessoal esperamos um coeficiente negativo<sup>5</sup> uma vez que a LRF não só estabelece limites de gasto com esta despesa como define prazos para enquadramento quando o Ente descumprir os referidos limites de gasto e ainda estabelece as medidas que deverão ser implementadas para adequar o gasto com pessoal aos limites legais. A tendência é de que o coeficiente do gasto social seja negativo, porque as áreas sociais são intensivas em trabalho, cuja despesa está subordinada aos limites legais de gasto com pessoal.

**coi:**

A coincidência entre o partido do prefeito e o partido presidente pode resultar em sinal ambíguo sobre as despesas. Seguindo Cossio (2001) o aumento ou a diminuição das despesas depende do grau de solidariedade entre o prefeito e o presidente. O prefeito pode tanto gastar mais em função do maior acesso a recursos federais quanto pode estar mais comprometido com o Governo Federal no sentido de implementar uma política local de controle de gasto. Neste sentido, tanto pela ótica de receita, em função do maior acesso a fontes federais (via transferências ou operações de crédito) quanto pela ótica da despesa solidarizando-se via controle de gastos é de se esperar um superávit maior em relação aos municípios onde não vigora a coincidência partidária entre os chefes do poder Executivo nos âmbitos federal e municipal. Pela ótica da classificação das despesas por função, o controle de gastos afetaria

---

<sup>5</sup> Menezes (2005) considera o resultado da LRF sobre gasto com pessoal ambíguo e em relação ao gasto na função social positivo, em função das dificuldades de comprimir as despesas com pessoal e da existência de gastos vinculados.

negativamente as despesas administrativas e positivamente as despesas com social, infra-estrutura e as despesas de capital, pela classificação da despesa por categoria econômica.

**par.:**

Em relação à taxa de participação do eleitorado esperamos que uma maior taxa de participação política da população esteja vinculada a maiores gastos com social, infra-estrutura e de capital. De forma que os sinais esperados para estas variáveis são positivos e, negativo para as despesas administrativas.

**com.:**

Com base na literatura, isto é, de que quanto maior a competição por vaga no Legislativo municipal maior será o número de projetos ofertados aos eleitores de maneira que estes optem por projetos comprometidos com despesa de capital, gastos sociais e com infra-estrutura. Assim esperamos que os sinais para estas variáveis sejam positivos e, negativo para as despesas administrativas.

**fra.:**

De acordo com a revisão da literatura quanto maior a fragmentação política maior será a necessidade de negociação para formar uma base de apoio e essa negociação, em geral, envolve concessão de benefícios e cargos. Assim, esperamos resultado positivo para o gastos total e corrente e para a despesa com a função administrativa, em detrimento das despesas de capital, e na classificação funcional, em detrimento do gasto social e com infra-estrutura.

### 6.3 RESULTADOS ECONOMÉTRICOS

O objetivo central das estimações é analisar o impacto da LRF sobre as despesas classificadas por função e por categoria econômica e sobre o superávit. As estimações foram realizadas com base nos métodos de efeitos aleatórios e efeitos fixos. Também realizamos o teste de heterocedasticidade. Quanto ao teste F para significância global do modelo, apresentou resultados significativos a 1%. Os resultados de cada um dos métodos utilizados encontram-se nas Tabelas 22 (efeitos

aleatórios) e 23 (efeitos fixos). Na coluna encontram-se as variáveis dependentes e na linha, as independentes.

Tabela 22 - Coeficientes estimados utilizando MQG - Mínimos Quadrados Generalizados – Efeitos Aleatórios - RE.

	roc	LRF	coi	Par	com	fra	rocd	cons
Desp. Social	0,01 <sup>d</sup>	-136,22 <sup>a</sup>	-6,77 <sup>d</sup>	-2,42 <sup>a</sup>	7,57 <sup>d</sup>	44,20 <sup>d</sup>	0,17 <sup>a</sup>	668,39 <sup>a</sup>
Despesa Admin.	0,001 <sup>d</sup>	-55,13 <sup>a</sup>	-2,07 <sup>d</sup>	4,07 <sup>a</sup>	-5,59 <sup>a</sup>	42,17 <sup>d</sup>	0,05 <sup>a</sup>	-85,94 <sup>d</sup>
Despesa de Infra-estrut.	0,003 <sup>d</sup>	-66,45 <sup>a</sup>	16,41 <sup>d</sup>	-4,84 <sup>a</sup>	2,90 <sup>d</sup>	21,31 <sup>d</sup>	0,074 <sup>a</sup>	583,09 <sup>a</sup>
Despesa Orçamentária Total	0,96 <sup>a</sup>	-29,28 <sup>a</sup>	15,7 <sup>b</sup>	-1,05 <sup>a</sup>	-0,42 <sup>d</sup>	-12,57 <sup>d</sup>	-0,008 <sup>c</sup>	128,52 <sup>a</sup>
Despesa Corrente	0,81 <sup>a</sup>	20,12 <sup>a</sup>	2,46 <sup>d</sup>	-3,92 <sup>a</sup>	2,01 <sup>c</sup>	-1,34 <sup>d</sup>	-0,03 <sup>a</sup>	355,66 <sup>a</sup>
Despesa com Pessoal	0,42 <sup>a</sup>	83,40 <sup>a</sup>	-1,94 <sup>d</sup>	-5,37 <sup>a</sup>	11,04 <sup>a</sup>	4,13 <sup>d</sup>	-0,09 <sup>a</sup>	418,86 <sup>a</sup>
Outras Desp. Correntes	0,39 <sup>a</sup>	-69,30 <sup>a</sup>	5,47 <sup>d</sup>	1,39 <sup>a</sup>	-8,58 <sup>a</sup>	-10,02 <sup>d</sup>	0,06 <sup>a</sup>	-57,58 <sup>d</sup>
Despesa de Capital	0,14 <sup>a</sup>	-47,53 <sup>a</sup>	8,16 <sup>d</sup>	2,79 <sup>a</sup>	-2,02 <sup>c</sup>	-29,33 <sup>d</sup>	0,02 <sup>a</sup>	-208,71 <sup>a</sup>
Superávit	0,36 <sup>a</sup>	29,28 <sup>a</sup>	-15,76 <sup>b</sup>	1,05 <sup>a</sup>	0,42 <sup>d</sup>	12,57 <sup>d</sup>	0,008 <sup>c</sup>	-128,53 <sup>a</sup>

a: significativo a 1%

b: significativo a 5%.

c: significativo a 10%

d: não significativo.

Através do teste de Hausman, optamos pelos resultados do modelo de efeitos fixos, de forma que analisaremos somente os coeficientes resultantes desta estimação, constantes na Tabela 23.

Os resultados encontrados para a equação 1, a qual tem como variável dependente a Despesa Social apresenta um coeficiente negativo de 121,63 reais per capita. Mesmo que parte das despesas sociais caracteriza-se por despesas vinculadas, para atingir o objetivo de equilíbrio fiscal e orçamentário da LRF, também as despesas classificadas na função social (educação, saúde, assistência, previdência cultura, habitação, dentre outras, conforme classificação apresentada na metodologia do Capítulo 4) foram afetadas negativamente. Conforme abordadas no Capítulo 5 desta tese, as medidas para se adequar aos limites estabelecidos pela Lei Complementar nº101/2000 foram implementadas em todas as áreas, inclusive na, social, conforme

critério aqui adotado. Em relação às variáveis políticas, verificamos que um aumento da participação do eleitorado em 1% implica em uma queda de 6,89 reais por habitante em gastos sociais, não confirmando os resultados apresentados pela literatura. A variável competição por vagas no Legislativo (com) apresentou coeficiente positivo, indicando que o aumento de 1 candidato por vaga aumenta o gasto social em 14,04 reais por habitante. Esse resultado corrobora com a teoria segundo a qual uma maior competição por vaga leva os eleitores a optarem por projetos comprometidos com a área social. Os coeficientes das variáveis, coincidência partidária (coi) entre o prefeito e o presidente da República e fragmentação política (fra) revelaram-se não significativos.

Tabela 23 - Coeficientes estimados utilizando MQO - Mínimos Quadrados Ordinários - Efeitos Fixos - FE.

	roc	LRF	coi	Par	com	fra	rocd	cons
Desp. Social	0,002 <sup>d</sup>	-121,63 <sup>a</sup>	-8,90 <sup>d</sup>	-6,89 <sup>a</sup>	14,04 <sup>a</sup>	119,62 <sup>d</sup>	0,15 <sup>a</sup>	1001,00 <sup>a</sup>
Desp. Adm.	-0,005 <sup>d</sup>	-41,90 <sup>a</sup>	1,09 <sup>d</sup>	3,24 <sup>b</sup>	-5,76 <sup>b</sup>	62,92 <sup>d</sup>	0,04 <sup>a</sup>	-20,98 <sup>d</sup>
Desp. Infra-estrut.	-0,0009 <sup>d</sup>	-58,00 <sup>a</sup>	14,97 <sup>d</sup>	-7,49 <sup>a</sup>	6,47 <sup>a</sup>	45,50 <sup>d</sup>	-0,06 <sup>a</sup>	791,28 <sup>a</sup>
Desp. Orç. Total	0,96 <sup>a</sup>	-25,04 <sup>a</sup>	6,39 <sup>d</sup>	-1,37 <sup>c</sup>	-0,69 <sup>d</sup>	-59,49 <sup>b</sup>	-0,01 <sup>b</sup>	187,08 <sup>a</sup>
Despesa Corrente	0,81 <sup>a</sup>	7,88 <sup>d</sup>	0,99 <sup>d</sup>	-3,67 <sup>a</sup>	2,60 <sup>c</sup>	-21,51 <sup>d</sup>	-0,02 <sup>a</sup>	343,06 <sup>a</sup>
Despesa com Pessoal	0,42 <sup>a</sup>	77,08 <sup>a</sup>	0,91 <sup>d</sup>	-5,50 <sup>a</sup>	11,55 <sup>a</sup>	3,60 <sup>d</sup>	-0,08 <sup>a</sup>	428,66 <sup>a</sup>
Outras Desp. Correntes	0,39 <sup>a</sup>	-69,20 <sup>a</sup>	0,85 <sup>d</sup>	1,83 <sup>a</sup>	-8,91 <sup>a</sup>	-25,12 <sup>d</sup>	0,06 <sup>a</sup>	-85,60 <sup>d</sup>
Despesa de Capital	0,14 <sup>a</sup>	-32,92 <sup>a</sup>	5,40 <sup>d</sup>	2,29 <sup>a</sup>	-1,94 <sup>d</sup>	-37,97 <sup>d</sup>	0,01 <sup>b</sup>	-155,95 <sup>b</sup>
Superávit	0,39 <sup>a</sup>	25,04 <sup>a</sup>	-6,39 <sup>d</sup>	1,37 <sup>c</sup>	0,69 <sup>d</sup>	59,49 <sup>b</sup>	0,01 <sup>b</sup>	-187,08 <sup>a</sup>

a: significativo a 1%

b: significativo a 5%.

c: significativo a 10%

d: não significativo.

O coeficiente da LRF da equação 2 que tem como variável dependente a despesa administrativa indicou que a referida legislação fez diminuir os gastos desta

natureza em 41,90 reais por habitante<sup>6</sup>. Os dados apontam também que o aumento de 1% na participação do eleitorado implica aumento de 3,24 reais per capita em despesas administrativas. Esse resultado é contrário a literatura segundo a qual quanto maior a participação do eleitorado menor será o gasto com administração, planejamento e função legislativa. A variável competição por vaga no Legislativo apresentou coeficiente negativo e igual a 5,76 por habitante, ou seja, o aumento de 1 candidato por vaga no Legislativo municipal diminui o gasto administrativo neste montante. Esse resultado corrobora com a literatura segundo a qual um aumento na competição por vagas no Legislativo resulta numa maior oferta de opções de projetos eleitorais, de forma que o eleitorado optará por aqueles mais comprometidos com gastos em infra-estrutura e em áreas sociais e menos com gastos administrativos. As variáveis, coincidência partidária entre o prefeito e o chefe do executivo federal e a fragmentação política não apresentaram coeficientes significativos.

Os coeficientes da equação 3, a qual tem gastos com infra-estrutura como variável dependente mostra queda de 58,00 reais por habitante com a LRF. O aumento de 1% na participação do eleitorado implica queda de 7,49 reais per capita em gastos com infra-estrutura. O coeficiente da variável participação apresenta sinal oposto ao esperado dado que a literatura aponta que é de esperar que quanto maior a participação do eleitorado, maior será o gasto em infra-estrutura. A variável competição por vaga no Legislativo apresenta um coeficiente positivo de 6,47 reais per capita, indicando conforme aponta a literatura, que um aumento na competição por vagas no Legislativo, resulta numa maior oferta de opções de projetos eleitorais, de forma que o eleitorado optará por aqueles, comprometidos com maiores gastos em infra-estrutura e em áreas sociais. As variáveis, coincidência partidária e fragmentação política não apresentaram coeficientes significativos.

Os resultados para a equação 4 que tem a despesa orçamentária total<sup>7</sup> como variável dependente indicam queda de 25,04 reais por habitante nas despesas totais, fruto da LRF. Como o objetivo central da LRF é o equilíbrio fiscal e orçamentário, este dado indica, juntamente com as análises sobre o comportamento do gasto e dos

---

<sup>6</sup> Na análise apresentada no Capítulo 4 desta tese observamos uma queda tendencial na participação relativa das despesas administrativas sobre o total das despesas orçamentárias, durante o período de 1997 a 2004, em todos os municípios do RS, conforme classificação por tamanho populacional.

<sup>7</sup> O coeficiente da LRF para a Despesa Orçamentária total é igual a soma dos coeficientes das Despesas de Capital e Corrente.

indicadores fiscais abordadas nos Capítulos 4 e 5 desta tese, que a Lei Complementar nº 101/2000 impactou de forma significativa sobre o total da despesa orçamentária. A variável participação política apresentou um coeficiente negativo de 1,37 real por habitante. Esse resultado é semelhante ao apresentado por Cossio (2001) de que a preferência do eleitorado é por uma política fiscal mais restritiva. A variável fragmentação partidária apresentou um coeficiente negativo de 59,49 reais per capita, indicando que quanto maior a fragmentação política no parlamento menor será a despesa orçamentária total. As variáveis, coincidência partidária entre o prefeito e o presidente da República e a competição por vaga no Legislativo não apresentaram coeficientes significativos.

O coeficiente da LRF para a equação 5 a qual tem como variável dependente a despesa corrente mostrou-se não significativo. Como a despesa corrente é composta pela despesa com pessoal e outras despesas correntes, observamos que o coeficiente da LRF para despesa de pessoal (equação 6) foi positivo em 77,08 por habitante, ao passo que o efeito da LRF para outras despesas correntes foi negativo em 69,20 reais per capita (equação 7). Segundo estes dados a LRF fez cair as outras despesas correntes, ao passo que provocou efeito contrário sobre o gasto com pessoal. Apesar dos municípios terem adotado inúmeras medidas para reduzir a razão entre GP/RCL (conforme demonstrado no Capítulo 5) e de estarem se adequando aos referidos limites de gasto estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000, conforme demonstrado no capítulo 4, supomos que o efeito positivo para o gasto com pessoal encontrado nesta análise ocorre em função do maior grau de rigidez deste gasto em relação aos demais componentes do gasto em razão, dentre outras, dos gastos vinculados, em especial nas áreas de saúde e educação, as quais, em geral, são intensivas em trabalho. A variável competição apresentou coeficiente positivo igual a 2,60 por habitante, ou seja, o aumento de 1 candidato por vaga no Legislativo municipal aumenta o gasto corrente neste montante. As variáveis, coincidência partidária entre o chefe do Executivo municipal e do Executivo federal e a fragmentação partidária, apresentaram coeficientes não significativos.

O coeficiente da LRF (equação 6) que tem como variável dependente a despesa com pessoal, conforme já mencionamos acima, foi positivo e igual a 77,08

reais por habitante<sup>8</sup>. Conforme já abordamos, esta categoria de gasto é relativamente mais difícil de ser reduzida. Além disso, o gasto com pessoal também apresenta uma tendência de crescimento em função do aumento populacional, o que requer maior provisão de serviços públicos, em especial, nas áreas de saúde e educação, as quais são, em geral, intensivas em trabalho. O coeficiente da variável competição por vagas no legislativo foi positivo de 11,55 reais ao passo que o coeficiente da variável participação foi negativo de 5,50 reais. Isso sugere que um aumento na participação do eleitorado está vinculado ao menor gasto com pessoal. Esse resultado causa-nos certo estranhamento dado que o atendimento de uma maior demanda por bens públicos pressupõe aumento do gasto de pessoal por que são áreas, conforme já abordado anteriormente, que se caracterizam, em geral, por atividades intensivas em trabalho, em especial, os serviços de educação e de saúde. As variáveis, coincidência partidária entre o prefeito e o presidente e a fragmentação política, apresentaram coeficientes não significativos.

O coeficiente da LRF (equação 7) a qual tem como variável dependente as outras despesas correntes foi negativo e igual a 69,20 reais por habitante. Diferentemente do gasto com pessoal, as outras despesas correntes, aí incluídas as despesas com consumo, serviços de terceiros, juros e encargos da dívida, apresentam um maior grau de flexibilidade de forma que a LRF fez cair esta categoria de gasto. O coeficiente da variável competição por vaga no Legislativo aponta que o aumento de um candidato por vaga na Câmara de vereadores diminui a despesa desta natureza em 8,91 reais per capita. O coeficiente da variável participação (+1,83) aponta que há uma relação direta entre gastos em outras despesas correntes e a participação do eleitorado. As variáveis, coincidência partidária entre o prefeito e o presidente da República e a fragmentação partidária, apresentaram coeficientes não significativos.

As despesas de capital (equação 8) apresentaram queda de 32,92 reais por habitante com a LRF. Estes dados apontam que o ajuste dos gastos à Lei Complementar nº 101/2000 se deu, em especial, nas despesas de capital e na outras despesas correntes (equação 7). A variável participação apresentou coeficiente positivo e igual a 2,29 por habitante, mostrando que a maior participação do eleitorado está vinculada com a vontade da população em atender demandas de capital

---

<sup>8</sup> De acordo com a análise abordada no Capítulo 4 desta tese, a participação relativa do gasto com pessoal sobre o total da despesa cresceu de 40,78% em 2000, para 47,26%, em 2004.

(investimentos). Os coeficientes das variáveis, coincidência partidária entre os chefes dos Poderes Executivos, municipal e federal, competição por vagas no Legislativo e fragmentação política não foram significativos.

A equação 9 a qual tem como variável dependente o superávit, este obtido pela subtração entre a receita e a despesa orçamentária, apresentou um coeficiente positivo de 25,04 reais por habitante. Como era esperado a LRF impactou positivamente sobre o superávit, dado que, segundo a referida legislação, o equilíbrio entre receitas e despesas é um dos princípios norteadores de uma gestão fiscal responsável. Este resultado se soma àqueles apresentados no Capítulo 4 desta tese, segundo os quais, anualmente houve redução no percentual de municípios que apresentaram déficit corrente, sendo que em 2004, final do primeiro mandato dos prefeitos que administraram sob a vigência da lei, todos, na classificação por tamanho, apresentaram superávit. Tanto a participação do eleitorado quanto a fragmentação política aumentam o superávit. As variáveis, coincidência partidária e competição por vaga no Parlamento não apresentaram coeficientes significativos.

O resultado para a receita orçamentária, como era esperado, apresentou coeficiente positivo para todas as variáveis dependentes, cujos coeficientes foram significativos.

Finalmente, a análise econométrica nos mostra que as despesas, segundo a classificação funcional (sociais, administrativas e infra-estrutura) apresentaram queda em função da LRF. Na análise da despesa por categoria econômica, os coeficientes apontaram queda nas outras despesas correntes (consumo, serviços de terceiros, dentre outras) e na despesa de capital. No entanto, a maior parte da redução do gasto é explicada pela queda nas outras despesas correntes e em segundo lugar, pela diminuição da despesa de capital. Esses resultados estão dentro do esperado, dado que os gestores públicos municipais atuaram no sentido de se adequar às normas da Lei Complementar nº101/2000. Além disso, as exigências de equilíbrio fiscal (limites de gasto com pessoal, limites de dívida e endividamento, superávit primário, dentre outros) e orçamentário impactaram negativamente a despesa de capital, e positivamente, o superávit, como era esperado.

Em relação às variáveis políticas, a coincidência partidária entre o partido do prefeito e do presidente da República não apresentou resultados significativos em nenhuma das estimações. Isso pode ser fruto da sua insignificante importância uma

vez que no período analisado houve alteração do partido que comandava o Executivo federal e da maioria dos partidos à frente dos Executivos municipais. Em relação à variável participação dos eleitores não é possível afirmar que há uma relação entre variação do gasto e esta variável política. Das nove variáveis dependentes analisadas, em apenas duas delas, na despesa de capital (com coeficiente positivo) e no superávit (coeficiente positivo) observamos que há uma relação (esperada) entre preferência do eleitorado e a variação do gasto. Da mesma forma, a variável competição apresentou coeficientes esperados somente nas despesas classificadas por função, com coeficientes positivos para as despesas sociais e com infra-estrutura e negativo para os gastos administrativos. No caso da fragmentação partidária nos dois únicos casos nos quais os coeficientes mostraram-se significativos, os coeficientes indicam que quanto maior a fragmentação partidária, menor o gasto orçamentário total e maior o superávit. Este resultado é oposto ao apresentado pela literatura em especial por Giuberti (2005) e Cossio (2001), os quais argumentam que a elevação dos gastos orçamentários ocorre em função da necessidade de “compor maioria” em parlamentos politicamente fragmentados. No entanto, nossa argumentação aos resultados encontrados para os municípios gaúchos, ao contrário do que postulam os autores acima, é de que a maioria Parlamentar abre espaços para uma política orçamentária mais expansionista por que seria, em última instância, a não necessidade de busca de apoio parlamentar que possibilitaria a aprovação de todos e/ou da maioria dos projetos, de forma que a ausência do contraditório, provocaria a elevação dos gastos públicos.

## 7 CONCLUSÕES

Pelo menos, durante o período de 1930 a 1980 o Estado brasileiro interviu fortemente na economia. No entanto, a partir da década de 1980, perde a capacidade de ser indutor do crescimento econômico e uma nova configuração de Estado passa a ser “construída”.

Estas mudanças na configuração do Estado, a partir dos anos 1980 podem ser atribuídas ao quadro internacional pelo fim do acordo de Bretton Woods, pela crise da teoria keynesiana de pleno emprego, pela elevação da taxa juros e pelas baixas taxas de crescimento comparativamente ao “anos de ouro” do capitalismo. Adicionalmente, o *welfare state* é posto em xeque em função da crise fiscal e do aumento da relação dívida/PIB dos países centrais.

No cenário doméstico, as finanças públicas passam por um período de deterioração desde, pelo menos o final dos anos 1970, acelerada pela elevação da taxa de juros internacional no final desta década e agravada ainda mais, pelo pífio crescimento econômico, sobretudo, durante a década “perdida”.

Neste cenário de crise de Estado o debate sobre os efeitos do déficit público sobre a demanda agregada foi relegado a um segundo plano, de forma que no cenário teórico, passa a imperar a visão das expectativas racionais, sobretudo dos economistas ligados à escola novo-clássica. Assim, a análise sobre a administração da demanda agregada deu lugar à sustentabilidade da dívida pública e a solução para combater a inflação e a crise fiscal, bem como a geração de superávit primário e a retomada do crescimento econômico dar-se-ia através da retirada do Estado da economia.

Neste quadro de crise e reforma de Estado, a economia brasileira vivenciou a implementação de mudanças institucionais importantes dentre as quais, a Constituição Federal de 1988, o PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, aprovado em 1995, e a Lei de Responsabilidade Fiscal, em vigor desde maio de 2000.

A Carta Constitucional de 1988 entrou em vigor num cenário de crise de Estado e ao mesmo tempo num contexto de ampliação de demandas sociais represadas pela ruptura institucional vigente na economia brasileira desde 1964. No âmbito das finanças públicas, a Carta Magna representou descentralização fiscal em favor dos Estados subnacionais, ampliando, comparativamente, a autonomia dos municípios. No entanto, apesar da descentralização das receitas, embora fazendo referência à

municipalização dos serviços básicos, a Carta Magna não foi explícita em relação à definição dos encargos e não houve planejamento prévio em relação à descentralização dos encargos, de forma que os Entes subnacionais tiveram que assumir responsabilidades cada vez maiores no que se refere a prestação dos serviços públicos.

Na seqüência, o PDRAE, aprovado em 1995, estabeleceu as diretrizes para implementar uma reforma no aparelho do Estado tendo como diagnóstico da desaceleração econômica dos países da América Latina e, sobretudo, do Brasil, a crise de Estado, caracterizada pela poupança pública negativa e pelo esgotamento da estratégia estatizante. Assim, a reforma do Estado, envolve, segundo o referido Plano, aspectos como a liberalização comercial, as privatizações e as publicizações, dado que a administração pública brasileira apresenta dificuldades de natureza institucional-legal, cultural e gerencial. Em relação às dificuldades gerenciais, aponta a necessidade de implementar o modelo de administração pública gerencial, em contraposição à administração pública burocrática. Neste sentido, a LRF representa uma importante mudança institucional inserida no contexto de reforma e crise de Estado. A LRF, ao estabelecer um conjunto de normas voltadas às finanças públicas se insere nos objetivos do PDRAE na medida em que aponta que reformar o Estado significa não somente qualificar a organização e o pessoal do Estado, mas também suas finanças e o sistema institucional - legal. Além disso, a LRF ao objetivar a redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública /PIB, assume como filosofia uma nova estrutura estatal fundamentada na administração pública gerencial. Adicionalmente, a LRF, apesar de atender um dispositivo constitucional, não foi uma iniciativa endógena, uma vez que está relacionada com as medidas do Consenso de Washington e com as condicionalidades do FMI.

Diante deste cenário de crise e reforma de Estado e da relevância que a mudança institucional representada pela LRF tem neste contexto, analisamos o ajuste dos municípios gaúchos à referida legislação.

A análise dos dados estatísticos aponta que o gestor público municipal do RS atuou no sentido de atender aos limites de despesa com pessoal de acordo com os definidos pela LRF.

Em todos os tamanhos de municípios gaúchos (grupos 1, 2 e 3 conforme metodologia adotada), no período analisado, a razão entre despesa com pessoal e

RCL, na média, foi inferior ao limite de 60% definido pela LRF. Além disso, conforme está demonstrado na Tabela 1, no período de 2000 (primeiro ano de vigência da lei) a 2004 (último ano do 1º mandato dos prefeitos que administraram sob a vigência da lei) houve uma redução na razão entre despesa com pessoal/RCL em todos os grupos de municípios gaúchos.

Em todas as análises (por tamanho de município, por COREDE, por Poderes e por limite de gasto de 60% e de 95% deste) sobre a variável gasto de pessoal dos municípios gaúchos, depreende-se que a LRF, em geral, impactou no sentido de reduzir o peso do gasto de pessoal sobre a RCL.

Sobre a composição funcional da despesa, observamos que de 1997 a 2004 despesas sociais tiveram a maior participação enquanto os gastos com infra-estrutura, a menor, ao longo de todo período. Além disso, os dados demonstram que houve uma redução nas despesas administrativas e de infra-estrutura. As primeiras significando que o poder público municipal gaúcho destinou menor valor relativo de recursos para áreas meio, de sustentação da máquina pública, isto é, em atividades de planejamento, administração financeira, controle interno, fiscalização, ação legislativa, dentre outras. A redução dos gastos nas despesas administrativas e em infra-estrutura foi compensada pela elevação das despesas sociais e outras despesas. Tanto a queda nos gastos em despesas administrativas quanto a elevação nas despesas sociais são aspectos positivos da composição dos gastos dos municípios gaúchos no período analisado. No entanto, não é possível afirmar que esta variação tenha sido influenciada apenas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em vigor desde 2000, uma vez que esta variação tem sido uma tendência ao longo dos anos analisados.

São os grandes municípios que se caracterizam pela maior demanda de serviços fornecidos pelo Estado nas áreas sociais. No entanto, nossa análise referente ao comportamento dos gastos municipais por função econômica aponta que é justamente nos municípios com mais de 200 mil habitantes (grupo 3) onde, a partir de 2001 ocorreu uma queda na participação relativa dos gastos sociais, atingindo em 2004, níveis inferiores aos registrados nos anos de 1997 a 2000. Em 2000 estes municípios destinavam 79,67% do gasto total para despesas sociais e em 2004 este indicador foi de 70,57%.

Em relação aos gastos municipais por categoria, os dados mostram que a LRF pode ter impactado na apuração do superávit/déficit, uma vez que todos os municípios

inseridos nos três grupos de tamanhos distintos (G1, G2, e G3) passaram a apresentar superávit, a partir de 2001.

Além disso, observamos uma tendência de crescimento real tanto das despesas quanto das receitas totais. No caso das despesas totais, o crescimento real é apenas interrompido no ano 2003, explicado, aparentemente, pela queda nas despesas de capital principalmente, e secundariamente, por outras despesas correntes. Enquanto as despesas com pessoal cresceram continuamente, as despesas de capital e outras despesas correntes oscilaram ao longo do período. Isso ocorre tanto antes quanto após a vigência da LRF. Os dados parecem indicar uma maior importância dos governos municipais na oferta de bens e serviços à população, dado o aumento real per capita de gastos públicos.

A análise sobre o impacto da LRF às finanças municipais do RS sugere que a LRF provocou uma mudança cultural no gestor público. E esta mudança foi possível porque, segundo vários gestores entrevistados, “se a LRF não for cumprida haverá punição”. Logo, esta mudança, é explicada em parte pela lei contra crimes fiscais, em vigor desde 19 de outubro de 2000 (Lei nº10,028) e, em parte, pela atuação dos órgãos de fiscalização, em especial o TCE. No entanto, fica um questionamento quanto ao cumprimento dos limites estabelecidos pela LRF e ao mesmo tempo uma preocupação secundária com o cumprimento dos limites de gastos com educação e saúde estabelecidos pela Carta Magna de 1988. Por que há um maior rigor no cumprimento de uma lei que é, do ponto de vista hierárquico, inferior a lei maior que é a Constituição? Do ponto de vista do atendimento às demandas sociais, o que é mais relevante, que o Estado cumpra os limites de gasto com pessoal ou os limites constitucionais de gasto com educação e saúde?

Apesar de a Constituição Federal de 1988 ter ampliado a competência tributária dos entes municipais, estes ainda apresentam elevado grau de dependência das transferências da União e do Estado. Do total da receita dos municípios gaúchos, em torno de 75% advém destas transferências. Há uma relação inversa entre o tamanho do município em termos populacionais e o referido grau de dependência. Como no RS não há município que dependa 100% das transferências, mesmo que ocorra o cumprimento rigoroso do artigo 11 da LRF quanto à instituição, previsão e efetiva cobrança dos tributos de competência dos municípios, parece improvável que impactará de forma significativa na redução do grau de dependência dos municípios

em relação às transferências. Diante disso, vislumbramos a necessidade de uma mudança constitucional ampliando a base tributária da esfera municipal ampliando sua autonomia administrativa e financeira uma vez que pelo princípio da subsidiariedade atribui-se maior competência à comunidade menor, que poderá solucionar mais adequadamente os problemas e atender as demandas sociais, por estar mais próxima do cidadão. Além disso, a ampliação do grau de autonomia pode ser obtida através da adoção de medidas voltadas à modernização da administração tributária. Neste sentido, do total de 15 municípios pesquisados, 14 implementaram ou estão implementando, após a vigência da LRF, programa de modernização da administração tributária, financiado ou com recursos próprios ou com recursos de terceiros, via BNDES (PMAT - Programa de Modernização da Administração Tributária e da gestão dos Setores Sociais Básicos) ou via BID/CEF (PNAFM<sup>1</sup> - Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros).

Conforme já mencionamos, a Carta Magna de 1988 trouxe alterações significativas no sistema federativo brasileiro, através da descentralização fiscal. No entanto, conforme e aponta Martins (1998) não representou esforços para a ampliação das receitas próprias dos municípios. Neste sentido, se de um lado a Constituição Federal de 1988 possibilitou a ampliação da participação dos municípios nas receitas fiscais, em especial através das transferências da União e dos Estados, de outro a LRF, com apoio de instituições de fomento, veio suprir essa lacuna apontada por Martins (1998) uma vez que estimulou os gestores municipais gaúchos à implementação de programas de modernização tributária voltados à ampliação da receita própria, cujos resultados poderão/deverão ser mensurados no futuro.

A LRF estabelece limite para o montante da dívida consolidada líquida a todos os entes da federação; no entanto, na prática, somente os estados e municípios tiveram de fato a definição/aprovação do referido limite pelo Senado Federal bem como a exigência de cumprimento. Por que somente estados e municípios devem cumprir o referido limite se a LRF é uma mudança institucional aprovada para as três

---

<sup>1</sup> O PNAFM é destinado aos municípios brasileiros e conta com recursos financiados pelo BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento (50%) e a título de contrapartida, recursos da União (2%) e das prefeituras beneficiadas (48%).

esferas de governo? As razões da não aprovação pelo Senado<sup>2</sup>, além daquelas de natureza política, são as de ordem econômica, implicando mudança significativa na condução da política econômica do Governo Central. Este aspecto, sem dúvida, fere o pacto federativo brasileiro e vai ao encontro da posição de Lopreato (2002), que ao fazer uma análise do federalismo brasileiro, ora concentrando poder na União e ora nos governos subnacionais, afirma que a Lei de Responsabilidade Fiscal, “nos termos em que foi aprovada, constitui outro instrumento cujo objetivo é garantir o poder federal e restringir a autonomia dos governos subnacionais” (p. 255).

O impacto da LRF sobre a gestão de pessoal foi no sentido de induzir o gestor público a buscar alternativas de curto prazo para se enquadrar aos limites de gasto com pessoal, estabelecidos pela referida legislação. As medidas adotadas para redução e/ou manutenção gasto com pessoal foram: corte e controle mais rigoroso de horas-extras bem como a definição de critérios prévios para a realização de horas excedentes<sup>3</sup>, corte de servidores CCs, exoneração de servidores em estágio probatório<sup>4</sup> exoneração de servidores aposentados, suspensão do pagamento de progressões funcionais, suspensão de nomeações, alterações no plano de carreira<sup>5</sup> e a adoção do critério de novas nomeações, somente no caso de caso de aposentadoria ou morte de servidores.

Além destas medidas, outras foram adotadas com o mesmo objetivo; no entanto, apesar de representar corte de gasto no curto prazo, poderão representar maiores custos econômicos, sociais e políticos no médio e longo prazos. Como, por exemplo, a contenção dos reajustes salariais, suspensão da política salarial (quando existente), corte de verbas destinadas ao treinamento e qualificação de pessoal e a suspensão de pagamento de insalubridade e periculosidade aos servidores. Ainda como medidas para conter o gasto com pessoal e se enquadrar no limite de GP/RCL

---

<sup>2</sup> No início de dezembro de 2007 a matéria foi aprovada na Comissão de Economia Finanças do Senado Federal.

<sup>3</sup> A adoção da redução, controle e definição de critérios para a realização de horas extras, em apenas um Município passou a ser utilizada para a “criação de feudos”, isto é, como Ente Municipal estava impossibilitado de conceder reajustes salariais, em função do limite da LRF, remunera, mensalmente, alguns servidores, o equivalente a um determinado número de horas excedentes, mesmo que, na prática, não tenham sido trabalhadas.

<sup>4</sup> Somente 01 município da mostra exonerou servidores em estágio probatório. No entanto, apesar de ser uma medida legal, o critério adotado pelo Chefe do Executivo foi o de exonerar todos aqueles que não tinham identificação política com o Governo de então.

<sup>5</sup> Somente 01 município havia aprovado, no Legislativo Municipal, alterações no plano de carreira. As alterações contemplaram a ampliação no tempo de serviço e a redução do referido percentual para a obtenção de promoções.

estabelecido pela LRF os municípios adotaram outras formas de contratação de serviços, descaracterizando-o contabilmente como gasto com pessoal e ainda a instituição do vale-refeição (por 01 Ente) como forma de “compensar” as perdas salariais e ao mesmo tempo não comprometer o referido limite de gasto, uma vez que esta despesa não é computada em gasto com pessoal definido pela LRF.

Aprofundar a análise no sentido de identificar como as mudanças introduzidas na gestão de pessoal visando ao atendimento da LRF impactaram no sentido do exercício da função do Estado no atendimento às demandas sociais, em especial, nas áreas de educação, saúde, as quais são, em geral, intensivas em trabalho, é de crucial importância para complementar a análise sobre o impacto na LRF no setor público. Neste sentido, além das medidas elencadas acima, os municípios que continuaram contratando pessoal, o fizeram, prioritariamente nas áreas de saúde e educação (10).

Observamos que o gestor público municipal introduziu um conjunto de medidas para se adequar ao gasto de pessoal, passou a priorizar a contratação de pessoal em áreas consideradas prioritária, como saúde e educação, mas mesmo assim, registramos déficit de pessoal, nestas áreas, em 09 dos 15 municípios pesquisados. Adicionalmente observamos que sempre com o objetivo do município “cumprir” com os limites de GP/RCL, conforme prevê a LRF, houve a terceirização de novos serviços em 73% dos municípios pesquisados, inclusive em áreas prioritárias como educação (merenda escolar), saúde e fiscalização (controle interno), área esta, defendida pelos defensores do “estado mínimo” como atividade exclusiva do Estado.

Além das medidas apontadas acima, da terceirização de novos serviços, também observamos o aumento do quadro de estagiários<sup>6</sup>, como uma das medidas para cumprir os limites da GP/RCL. Em nove municípios houve um aumento significativo na contratação do número de estagiários e este aumento, segundo os entrevistados está fortemente relacionado com o fato de que a despesa com estagiário não é computada como gasto de pessoal. Além disso, registramos a presença de estagiários exercendo não somente a função administrativa, mas em dois municípios, substituíam professores de educação básica e infantil, pelo fato desta despesa não ser contabilizada como gasto com pessoal.

---

<sup>6</sup> Gasto com estagiário não é computado na despesa com pessoal.

A pesquisa não utilizou instrumentos visando “medir” a qualidade do serviço prestado, no entanto, diante do quadro de ampliação da terceirização e da contratação de estagiários, inclusive substituindo professor, parece que não é necessário um grande esforço para concluir que estas medidas vão de encontro à melhoria da qualidade dos serviços prestados pelo Estado ao cidadão. Assim, se de um lado, a LRF impediu que a administração pública ficasse a mercê de medidas eleitoreiras como a contratação de pessoal sem critério (cargos em comissão) e a concessão de reajustes salariais em período pré-eleitoral, de outro ela obrigou o administrador buscar alternativas para se adequar às exigências da lei, que, no mínimo, devem ser questionadas e analisadas pela sociedade e, principalmente pelos órgãos de fiscalização. Dentre estas, destaca-se os novos serviços terceirizados (inclusive na área educacional) como forma de cumprir aos limites de gasto com pessoal e não porque há um estudo prévio sinalizando que esta estratégia é economicamente e socialmente mais viável.

Um aspecto positivo resultante da LRF foi a qualificação do planejamento orçamentário e financeiro relativo ao gasto com pessoal. Outras variáveis do gasto passaram a ser incorporadas ao planejamento, não só objetivando o cumprimento dos limites de gasto com pessoal como também em atendimento às exigências da LDO. Esta é uma mudança cultural importante, dado que antes da LRF já vigorava Lei Complementar, estabelecendo limites de gasto com pessoal.

As medidas como controle e cortes de horas-extras e do estágio probatório, ou seja, controle na contratação e acompanhamento de pessoal e maior planejamento orçamentário-financeiro e fiscal sinalizam para uma solidificação da responsabilidade fiscal. Neste sentido não restam dúvidas de que a LRF promoveu uma mudança cultural importante no quadro das finanças públicas com a criação de vários limites aplicáveis à receita e despesa públicas, dívida e endividamento, pessoal, transparência, contabilidade pública e controle. No entanto, essa preocupação com a questão “quanto se gasta?” não incorporou a preocupação com a outra, “como se gasta?” Assim, inexistem ações voltadas à qualidade do gasto público (quando existem são isoladas e não padronizadas) como programas de modernização voltados à racionalização do gasto e a implementação do sistema de custos, exigido pela LRF, o que representaria uma mudança rumo à qualidade do gasto público. O TCE e a STN são imprescindíveis na elaboração de um sistema de custos no âmbito da administração pública, uma vez que em nenhum município houve a referida implementação e todos apontam

dificuldades técnicas, carência de pessoal e muitas vezes ausência de vontade política, ao alegarem que o TCE não tem exigido, apesar de previsto na LRF, a implantação da referida medida.

Em relação à gestão orçamentária, observamos que de acordo com a totalidade dos gestores entrevistados houve, após a LRF, maior preocupação com o realismo da receita e da despesa orçamentárias. Critérios legais e técnicos passaram a ser utilizados para que de fato houvesse, conforme prevê a LOA, “fixação da receita e estimativa da receita”. No entanto, na análise comparativa entre despesa fixada e a realizada, no período 1997-2000 e 2001-2004, não foi possível observar maior “realismo” orçamentário. Em torno de 50% dos municípios analisados, apresentaram uma discrepância maior entre despesa fixada e realizada, no período de 2001-2004 comparativamente a 1997-2000.

Como a filosofia da LRF está relacionada com uma estrutura de estatal focada à administração pública gerencial, procuramos identificar se os elementos gerenciais apontados pelo PDRAE estavam presentes nas administrações municipais pesquisadas. Observamos que as variáveis características do “gerencialismo”, como a competição interna entre as unidades pela redução dos níveis hierárquicos, deslocamento do meio (procedimentos) para o fim (resultados), visão do cidadão como contribuinte de impostos e “cliente” dos serviços do Estado e cultura baseada na avaliação de desempenho<sup>7</sup>, praticamente, inexistem no âmbito da administração pública municipal (pesquisada).

No que se refere à gestão de recursos humanos a LRF, ao adotar um conjunto de limitadores e regras no que se refere ao gasto pessoal, aponta no sentido de redução da autonomia do administrador público, indo em direção contrária ao previsto pela administração pública gerencial defendida pelo PDRAE. Na administração pública gerencial a estratégia volta-se: “... (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que se possa atingir os objetivos contratados” (p.5).

Ives Cabanes (2005), em exposição sobre “Democracia e Informação”<sup>8</sup> afirmou que “não existe democracia sem acesso a informação”. Neste sentido, a LRF impactou positivamente na ampliação da democracia ao criar mecanismos (RREO e

---

<sup>7</sup> Um município implantou avaliação por desempenho para servidores das áreas, fazendária, incluindo a fiscalização, e de orçamento.

RGF) através dos quais o poder público é obrigado a disponibilizar informações sobre a esfera de governo. Também possibilitou a participação (lembrando que outros mecanismos de participação já estavam previstos na CF/1988) da sociedade civil em função de exigir a realização de audiências públicas (quadrimestrais de gestão fiscal e durante o processo de elaboração das peças que compõem o ciclo orçamentário). No entanto, apesar da norma legal possibilitar a participação da sociedade civil, na prática, isso, não ocorreu, em função da ausência da sociedade civil, nas audiências quadrimestrais de gestão fiscal e da baixa participação popular nas audiências que tratam da elaboração e discussão do ciclo orçamentário (PPA, LDO e LOA) e da não ampliação da participação da sociedade civil nestas audiências, naqueles municípios que já adotavam algum instrumento de participação popular como orçamento participativo, antes da vigência da LRF. Assim, a LRF permitiu a ampliação da transparência e o acesso à informação; porém, não conseguiu ampliar o controle social, variável esta de fundamental importância para o amadurecimento da democracia, em especial, no caso de democracias recentes, como é o caso brasileiro.

Há praticamente um consenso na literatura, como manifestam as obras de Bresser (1997), Diniz (1997) e Abrúcio, (1999), que uma reforma do Estado no Brasil que elimine, na prática, elementos do patrimonialismo, historicamente presentes na sociedade brasileira, se daria através da ampliação do controle da esfera pública não estatal sobre a esfera pública estatal. No entanto, observamos que apesar da LRF estabelecer mecanismos que permitam um maior controle social sobre o Estado (esfera municipal), na prática não surtiu resultados. Obviamente, conforme já apontado ao longo do trabalho, a ampliação do controle público não estatal não depende exclusivamente de dispositivo legal, mas sobretudo, da vontade política dos governantes e da capacidade de organização e de pressão da sociedade civil.

Cabe uma reflexão sobre um certo descompasso entre o formal e o real, ou seja, a vigência de uma lei similar ao Primeiro Mundo e ao mesmo tempo os resultados da ação do estado em áreas sociais fundamentais parece, ainda, encontrar-se aquém do estado de direito. Provavelmente este aspecto, em parte, pode ser explicado pela forma através da qual no Brasil, implantam-se reformas institucionais. Apenas para lembrar uma delas, a que deu ao nome ao país, “Estados Unidos do Brasil” sem considerar os aspectos históricos de constituição do estado brasileiro e à realidade

---

<sup>8</sup> Seminário “Cidade Rede de Democracia”, realizado em Porto Alegre, de 06 a 10 de março de 2005.

local (econômica, política, social e cultural). No caso das mudanças relativas à reforma do estado no Brasil, também a “cópia” parece que ficou centrada no “modelo” importado. Estes aspectos por certo auxiliam para trazer à tona as razões de as reformas de estado implementadas nos países da OCDE resultarem em ampliação do Gasto Público/PIB, enquanto nos países da América Latina, redução dessa razão.

Como aponta Diniz (1997), os tecnocratas brasileiros ao implementarem a reforma do estado a partir do final dos anos 1980 desconsideraram um conjunto de variáveis, dentre as quais o contexto de redemocratização que o país vivia e nele inserido, o despontar de demandas sociais represadas durante mais de duas décadas de ruptura institucional. Além disso, a profundidade da crise econômica nos países da América Latina foi maior em relação aos países da OCDE. Estes, quando passaram a implantar as reformas de estado, já haviam vencido a redução da pobreza via distribuição de renda, ainda hoje longe de ser alcançada no Brasil. Conforme aponta Nestor e Mahboobi (2002), ao analisarem a reforma de estado nos países da OCDE “a prestação universal de serviços, além de continuar sendo um direito protegido constitucionalmente, também tem sido um objetivo amplamente alcançado” (p. 110). Neste sentido, cabe uma reflexão no que se refere à implementação de políticas de reforma de estado visando equacionar a crise fiscal, num contexto de melhoria das condições de vida da população, é distinto daquele no qual a sociedade não tenha alcançado condições mínimas e, por isso, implementar reformas de estado, voltadas a equacionar a crise fiscal, acaba relegando a segundo plano a questão central que diz respeito às funções essenciais do estado.

A LRF está sendo exitosa no atendimento de seus objetivos, no entanto, o equilíbrio fiscal e o atendimento aos limites de gastos, por exemplo, não possibilitaram a melhoria do gasto público, o que por consequência possibilitaria ampliação no atendimento de demandas sociais básicas, demandas estas, que os países, dos quais “copiamos” a LRF já atenderem antes da implementação de tais reformas.

Um dos pressupostos para a superação de parte da crise de estado, crise esta que incorpora elementos de natureza política, social e ética e remontam ao início da constituição do Estado brasileiro, está na valorização da esfera municipal. Valorização esta obtida por duas maneiras, uma pela via da descentralização de atividades do Governo Federal aos entes subnacionais, em especial aos entes municipais. E a outra, fruto de “uma ativação da sociedade civil” no sentido de

pressionar os municípios em função do princípio da subsidiaridade, princípio segundo o qual se atribui competência/eficiência à comunidade menor, o qual poderia solucionar mais adequadamente os problemas e atender as demandas, por estar mais próxima da comunidade.

Apesar da comprovação da hipótese da pesquisa, identificamos duas inovações no âmbito da gestão municipal gaúcha, que ambas foram impulsionadas pela vigência da LRF e que, de alguma maneira, possibilitaram melhoria na gestão pública: a implantação do sistema de controle interno, em 14<sup>9</sup> dos 15 municípios pesquisados e o Programa de Valorização do Servidor Público e Comissão Permanente de Capacitação, Controle e Avaliação de Desempenho de Qualidade do Servidor e do Serviço Público – COMPAQ do município de Campo Bom.

A implantação do Sistema de Controle Interno, apesar de ser uma exigência da Lei nº 4.320/1964<sup>10</sup> e da Constituição Federal de 1988, foi somente implementados nos municípios gaúchos, a partir da exigência da LRF, e também graças ao apoio e cobrança do TCE . Além disso, através da pesquisa de campo, observamos que a partir da atuação do Controle Interno, abordada no Capítulo 5 desta tese, foi possível registrar a ampliação da eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, fruto de ações pontuais implementadas.

A segunda inovação, o Programa de Valorização do Servidor Público e Comissão Permanente de Capacitação, Controle e Avaliação de Desempenho de Qualidade do Servidor e do Serviço Público – COMPAQ implantado no município de Campo Bom, apesar de ter sido criado em 2003 e se reestruturado em 2003 e 2004, foi possível identificar como resultados a redução do absenteísmo e aumento da oferta de curso de treinamento e qualificação aos servidores (praticamente 100% dos servidores participaram de algum curso de aperfeiçoamento, no período), dentre outros.

A análise econométrica nos mostra que as despesas, segundo a classificação funcional (sociais, administrativas e infra-estrutura) apresentaram queda em função da LRF. Na análise da despesa, por categoria econômica, os coeficientes apontaram queda nas outras despesas correntes (consumo, serviços de terceiros, dentre outras) e na despesa de capital, sendo que a maior parte da diminuição do gasto é explicada pela primeira e em segundo lugar, pela redução da despesa de capital. Além disso, as

---

<sup>9</sup> Um município já havia criado o Controle Interno antes da vigência da LRF.

exigências de equilíbrio fiscal (limites de gasto com pessoal, limites de dívida e endividamento, superávit primário, dentre outros) e orçamentário impactaram negativamente a despesa de capital, e positivamente, o superávit, como era esperado. Em relação às variáveis políticas não é possível afirmar que há uma relação entre variação do gasto e a preferência dos eleitores.

Finalmente, a LRF alcançou êxito na gestão fiscal, (gasto com pessoal, dívida e superávit), possibilitou a ampliação da transparência, resultou numa mudança cultural no âmbito do setor público, em especial, no que tange ao cumprimento da referida legislação e resultou na necessidade de ampliação da receita própria, dada a implantação de programas de modernização da administração tributária<sup>11</sup>. No entanto, no que se refere à introdução de mudanças estruturais visando buscar alternativas para responder questões como atender a crescente demanda por serviços de saúde e educação, dentre outros, com um quadro de pessoal mais enxuto e/ou com menos recursos relativos a serem dispendidos com folha de pagamento uma vez que estas áreas são, geralmente, intensivas em trabalho, não ocorreu, dado que houve corte de recursos para as áreas de treinamento e qualificação de servidores e ainda inexistência política de treinamento e qualificação de recursos humanos, na maioria dos municípios pesquisados. Além disso, houve corte de pessoal (demissão de CCs, exoneração de servidores em estágio probatório) e aumento da contratação de estagiários para fugir do gasto com pessoal; novos serviços foram terceirizados sem estudo prévio, não identificando, vantagem econômica e social de tal alternativa. Adicionalmente, a LRF não possibilitou redução de custos, uma vez que o sistema de custos, exigidos pela referida legislação, após sete anos de vigência, sequer foi implantado, não possibilitou a racionalização de gasto, dado que não houve a implementação de programas voltados à melhoria do gasto e o enfoque do gestor esteve sempre voltado ao cumprimento dos limites de gasto, “em quanto gastar” e não “em como gastar”. Neste sentido, aceitamos a hipótese de que o atendimento aos limites fiscais estabelecidos pela LRF, de uma maneira geral, não garantiu a qualificação da gestão pública e, por consequência, a eficácia dos serviços públicos ofertados.

---

<sup>10</sup> A Lei nº 4.320/1964 estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

<sup>11</sup> Como estes programas são de médio e longo prazos, esperamos que, no futuro, haja uma redução no grau de dependência dos municípios em relação às transferências federais e estaduais.

## REFERÊNCIAS

ABBEG, Claides. Como fazer levantamento de dados. In: BÊRNI, Duílio de Ávila. **Técnicas de pesquisa em economia**. São Paulo: Saraiva, 2002.

ABRUCIO, Fernando Luiz e COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Centro de Estudos Konrad Adenauer Stiftung, 1999.

AFONSO, José Roberto Rodrigues et al. Municípios, arrecadação e administração tributária: quebrando tabus. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p.3-36, dez. 1998.

\_\_\_\_\_; ARAÚJO, Érika Amorin; KHAIR, Amir. Federalismo fiscal no Brasil: a importância dos governos municipais. In: FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos (org.). **Administração pública: direito administrativo e financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

ALEM, Ana Cláudia; GIAMBIAGI, Fábio. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 2.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

ALESINA, Alberto; PEROTTI, Roberto. **Budget deficits and budget institutions**. *IMF*, May 1996 (*Working Paper*, WP/96/95).

\_\_\_\_\_; et al. Budget institutions and fiscal performance. **Latin America**. Inter-American Development Bank Working Papers, Working Papers Series 394. Washington, D.C., 1999.

ALMEID FILHO, Niemeyer. O desenvolvimento da América Latina na perspectiva da CEPAL dos anos 1990: correção de rumos ou mudanças de concepção? In: FERRAZ et al. **Liberalização econômica e desenvolvimento**. São Paulo, Futura, 2003.

BARRETO, Helena Motta Sales. **Crise e reforma do estado brasileiro**. Juiz de Fora: UFJF, 2000.

BEHR, Andreas. **The power of unit root tests for panel data and an application to the investment function**. Frankfurt University. Disponível em: <<http://les1.man.ac.uk/sacourses/esgc/Papers2001/behr.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2008.

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Modernização da gestão pública: uma avaliação das experiências inovadoras**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

BOFF, Salete Oro. **Reforma tributária e federalismo: entre o ideal e o possível**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2005.

BOVO, José Murari. **Federalismo fiscal e descentralização de políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2000.

BOYER, Robert. Estado, mercado e desenvolvimento: uma nova síntese para o século XXI? **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 12, p. 1-20, jun. 1999.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. São Paulo: Atlas, 2000.

\_\_\_\_\_. **Constituição da república federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal/Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar nº 82, de 27 de março de 1995**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp82.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp82.htm)>. Acesso em: 05 mar. 2006.

\_\_\_\_\_. Presidência da república. Câmara da reforma do estado. **Plano diretor de reforma do aparelho do estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/PLANDI1.HTM](https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI1.HTM)>. Acesso em: 10 nov. 2005.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 78 do senado federal, 07 de julho de 1998**. Diário Oficial da União. Brasília. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutarPesquisaBasica.action>>. Acesso em: 25 maio 2002.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar nº 96, de 31 de maio de 1999**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp96.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp96.htm)>. Acesso em: 05 mar. 2006.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília, DF. Disponível em: <<http://senado.gov.br/sicon/ExecutarPesquisaBasica.action>>. Acesso em: 5 dez. 2000.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/L10028.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/L10028.htm)>. Acesso em: 05 mar. 2006.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 40 do senado federal, de 20 de dezembro de 2001.** Diário Oficial da União. Brasília, 2001. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutarPesquisaBasica.action>>. Acesso em: 25 maio 2002.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 43 do senado federal, de 21 dezembro de 2001.** Diário Oficial da União. Brasília, 2001. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutarPesquisaBasica.action>>. Acesso em: 25 maio 2002.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 3 do senado federal, de 02 de abril de 2002.** Diário Oficial da União. Brasília, Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutarPesquisaBasica.action>>. Acesso em: 25 maio 2002.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 5 do senado federal, de 03 de abril de 2002.** Diário Oficial da União. Brasília. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutarPesquisaBasica.action>>. Acesso em: 25 maio 2002.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 20 do senado federal, de 07 de novembro de 2003.** Diário Oficial da União. Brasília. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutarPesquisaBasica.action>>. Acesso em: 05 mar. 2004.

CAMPOS, Dejalma de. **Direito financeiro e orçamentário.** 2.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

CARVALHO, F.C. Mercado, estado e teoria econômica. Uma breve reflexão. **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p.9-25, jun. 1999.

CAVALCANTI, Márcio. Investimentos e a lei de responsabilidade fiscal, o estado responsável e o bem-estar social. In: FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos (org.). **Administração pública:** direitos administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas. São Paulo:Revista dos Tribunais, 2002.

CHIEZA, Rosa Angela. A constituição do estado brasileiro nas visões de Florestan Fernandes e Raymundo Faoro: uma comparação. In: XIV Encontro Nacional de Economia Política da SEP – Sociedade Brasileira de Economia Política. 2006. Vitória. **Anais**. Vitória, SEP, 13 a 16 de junho de 2006. p.1-19

COELHO NETO, Milton. A transparência e o controle social como paradigmas para gestão pública no estado moderno. In: FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos (orgs.). **Administração pública: direitos administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2002.

CORAZZA, Gentil. **Teoria econômica e estado (de Quesnay a Keynes)**. Porto Alegre: FEE, 1986 (Série Teses, nº 11).

COSSIO, F.A.B. O comportamento fiscal dos estados brasileiros e seus determinantes políticos. **Revista Econômica**, Rio de Janeiro, v.2, p. 207-58, 2001.

CRUZ, Flávio (coord.) et al. **Comentários à lei nº4320**. São Paulo: Atlas, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Comentários de Arts. 18 a 28. In: MARTINS, Ives Gandra; NASCIMENTO, Carlos Valder do (orgs.). **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2007.

DINIZ, Eli. **Crise, reforma do estado e governabilidade**. Rio de Janeiro: Getúlio Vargas, 1997.

DRAIBE, Sônia M. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do estado e as alternativas de industrialização no Brasil, 1930-60**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3.ed. São Paulo: Globo, 2001.

FARIA, Luís Augusto Estrella. A administração popular em Porto Alegre: uma experiência alternativa de reforma do Estado na América Latina. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 51-83, jul.-dez, 2002.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2002. (Coleção: Intérpretes do Brasil, v. 3).

FERRAZ, Luciano. Serviço de terceiros e terceirização de mão-de-obra na lei de responsabilidade fiscal. In: FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos (orgs.). **Administração pública: direitos administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FERREIRA, Sérgio Guimarães. Apontamento sobre um quadro fiscal: a experiência brasileira dos 1990. In: **Seminário sobre a Crise Fiscal no MERCOSUL**, Assunción, 07 de maio de 2002. (mimeo)

FINGER, Mathias; BRAND, Silvia Bürgin. Conceito de “organização de aprendizagem” aplicado à transformação do setor público: contribuições conceituais ao desenvolvimento da teoria. In: EASTERBY-SMITH, Mark; BURGOYNE, John e ARAUJO Luis (orgs.). **Aprendizagem organizacional e organização de aprendizagem: desenvolvimento na teoria e na prática**. São Paulo: Atlas, 2001.

FIORAVANTE, Dea Guerra; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya; VIEIRA, Roberta da Silva. **Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento**. Brasília: IPEA, outubro de 2006. (Texto para Discussão nº 1223).

FMI. **Código de boas práticas para a transparência fiscal** – declaração de princípios. Washington: FMI, abril de 1998. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: 05 dez. 2002.

\_\_\_\_\_. **Código revisado de buenas prácticas de transparencia fiscal**. Actualizado el 28 de febrero de 2001. Disponível em: <<https://www.imf.org>>. Acesso em: 06 jan. 2006.

GIAMBIAGI, Fabio. À procura de um consenso fiscal: o que podemos aprender da experiência internacional? **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 15, p.65-102, jun. 2001.

\_\_\_\_\_; ALÉM, Ana Cláudia D. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

GIUBERTI, Ana Carolina. **Lei de responsabilidade fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros**. Brasília: STN, 2005. Monografia premiada com 2º lugar no X Prêmio Tesouro Nacional - 2005. Lei de Responsabilidade Fiscal.

GREENE, H. William. **Econometric analysis**. New York: Macmillan Publishing Company, 1990.

GUARDIA, Eduardo Fefinetti. O processo orçamentário do governo federal: considerações sobre o novo arcabouço institucional e a experiência recente. In: MEYER, Arno (org.). **Finanças públicas: ensaios selecionados**. Brasília: IPEA; São Paulo: FUNDAP, 1997.

GUJARATI, Damodar. **Econometria básica**. 3.ed.. São Paulo: Makron Books, 2000.

HAUSMANN, Ricardo et al. Budget institutions and fiscal performance in latin america. **National Bureau of Economic Research (NBER)**, may 1996. (Working Paper, 586).

IEO – INDEPENDENT EVALUATION OFFICE. **IMF and recent capital account crises: Indonesia, Korea, Brasil, 2003**. Disponível em: <[www.imf.org/external/np/ieo/pap.asp](http://www.imf.org/external/np/ieo/pap.asp)>. Acesso em: 10 jan. 2005.

IMF. **Conditionality in fund-supported programs – policy issues**. Washington: Policy Development and Review Department, 2001a.

\_\_\_\_\_. **Structural conditionality in fund-supported programs – policy issues**. Washington: Policy Development and Review Department, 2001b.

\_\_\_\_\_. **Guideline on conditionality**. Washington: Legal and Policy Development and Review Department, 2002.

JUDGE, George G. et al. **The theory and practice of econometrics**. 2.ed. Ney York: Wiley, 1985.

KHAIR, Amir Antônio. **Manual de orientação sobre o uso da lei da responsabilidade fiscal para os municípios**. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <<http://federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: 10 dez. 2004.

LENAIN, Patrick. **O fundo monetário internacional**. Barueri, São Paulo: Manole, 2004.

LONDERO, Daine et al. A lei de responsabilidade fiscal e os municípios do estado do rio Grande do Sul. **IV Encontro para avaliar os Aspectos Econômicos e Sociais da**

**Região do Nordeste do Rio Grande do SUL.** Caxias do Sul, 10 e 11 outubro de 2005. mimeo.

LOPREATO, Francisco Luiz C. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação.** São Paulo: UNESP, IE/UNICAMP, 2002.

\_\_\_\_\_. **O endividamento dos governos estaduais nos anos 90.** Campinas: IE/UNICAMP, 2000. (Texto para Discussão n. 94).

\_\_\_\_\_. **Um olhar sobre a política fiscal recente.** Campinas: IE/UNICAMP, dez. 2002. (Texto para discussão n° 111).

\_\_\_\_\_. Novos tempos, política fiscal e condicionalidades pós-80. **Revista Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 8, p. 95-124, jan./jun. 2004.

\_\_\_\_\_. Finanças públicas: a marcha continua. **Política econômica em foco**, Campinas: Instituto de Economia da UNICAP, n. 5, nov. 2004/abr. 2005.

MARTINS, Luis Gustavo Vieira. **Desigualdades sociais e desigualdades fiscais na região metropolitana do Rio de Janeiro:** impactos da reestruturação e da descentralização. Rio de Janeiro: IPPUR, 1998. Dissertação (Mestrado), Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano Rural, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1998. (mimeo).

MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (orgs.). **Comentários à lei de responsabilidade fiscal.** São Paulo: Saraiva, 2001.

\_\_\_\_\_. O artigo 14 da lei de responsabilidade fiscal (lei complementar 101/2000). In: FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos (orgs.). **Administração pública:** direitos administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MARTNER, Ricardo. La gestión pública orientada y al crecimiento. **Revista de la CEPAL**, Santiago do Chile, n. 74, ago. 2001.

MENEZES, Rafael Terra de. **Impactos da lei de responsabilidade fiscal sobre os componentes de despesa dos municípios brasileiros.** Brasília: STN, 2005. Monografia premiada com 1º lugar no X Prêmio Tesouro Nacional - 2005. Lei de Responsabilidade Fiscal.

MILESKI, Hélio Saul. Novas regras para a gestão e a transparência fiscal. Lei de responsabilidade fiscal. **Revista Interesse Público**, São Paulo, ano 2, n. 7, jul.-set. 2000.

\_\_\_\_\_. Limite constitucional para despesa com pessoal ativo e inativo – uma visão conforme a nova realidade jurídica. In: FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos (orgs.). **Administração pública: direitos administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

\_\_\_\_\_. Transparência no poder público e sua fiscalização. **Revista Interesse Público**, Porto Alegre, Notadez, 2003. (Edição especial).

MOURA, Suzana. Inovações municipais no Brasil recente. In: FACHIN, Roberto; CHANLAT, Alain (orgs.). **Governo municipal na América Latina. Inovações e perplexidades**. UFRGS: Sulina/Editora da Universidade, 1998.

NAKAGUMA, Marcos Yamada; BENDER, Siegfried. **Mudança institucional e política fiscal no Brasil: uma avaliação da experiência recente**. Brasília: STN, 2005. Monografia premiada com 3º lugar no X Prêmio Tesouro Nacional - 2005. Lei de Responsabilidade Fiscal.

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

NESTOR, Stilpon; MAHBOOBI, Ladan. Privatização de serviços: a experiência do OCDE. In: PINHEIRO, A. C.e FUKASAKO, Kiichiro (orgs.). **A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

NUNES, Selene Peres. **A reforma do processo orçamentário sob a égide da LRF: a urgência de uma nova lei de finanças públicas**. Brasília: STN, 2006. Monografia premiada com 3º lugar no XI Prêmio Tesouro Nacional - 2006. Lei de Responsabilidade Fiscal.

\_\_\_\_\_; NUNES, Ricardo da Costa. O processo orçamentário na lei de responsabilidade fiscal: instrumento de planejamento. In: FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos (orgs.). **Administração pública: direitos administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

OLIVA, Carlos. Fiscal responsibility laws: how broad should they be? **Seminário Internacional sobre Transparência e Responsabilidade Fiscal**. Rio de Janeiro: BNDES, 26 e 27 de janeiro de 2001. (mimeo).

OLIVEIRA, F. A. **crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional**. São Paulo: UNICAMP, 1995.

OLIVEIRA, Julio Cesar de. **O papel do crédito na teoria schumpeteriana do desenvolvimento econômico**. Porto Alegre: UFRGS, 1993. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1993.

PEREIRA, L.C.B. **A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília: MARE, 1997. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, v.1).

\_\_\_\_\_. A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal? **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Brasília, v. 1, n. 21, p. 3-23, 1991.

PINHO, José Antonio Gomes. Inovação na gestão municipal: uma incursão no programa de gestão pública e cidadania. In.: **Balanço da Reforma do Estado no Brasil. A nova Gestão Pública**. Brasília: Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão, 2002. Coleção Gestão Pública. Seminário sobre balanço da reforma do estado no Brasil. Brasília, 6 a 8 de agosto de 2002. Disponível em: <[www.pr.gov.br/sepl/arquivosmodenizacao](http://www.pr.gov.br/sepl/arquivosmodenizacao)> Acesso em: 10 jan. 2005.

POTERBA James. Do budget rules work? **National bureau of economic research**, (NBER), Apr.1996. (Working paper, 5550).

PREDIGER, Carin. O município brasileiro e seu papel até 1988. **Interesse Público**, Porto Alegre: Notadez, ano 5, n. 20, jul.-ago., 2003.

QUEIROZ, Cid Heráclito de. **A lei de responsabilidade fiscal no contexto da reforma do estado**. Disponível em: <[www.federativo.bndes.gov.br](http://www.federativo.bndes.gov.br)>. Acesso em: 18 abr.2005.

RAMIZ, Antonio Argandoña et al. **Macroeconomia avanzada I**. Madrid: McGraw Will Interamericana de Espanha, 1996.

RANGEL, Marcos de Almeida. **Resgates financeiros, restrição orçamentária fraca e postura fiscal nos estados brasileiros**. Rio de Janeiro: PUCRJ, 1999. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 1999.

REZENDE, Fernando; AFONSO, José Roberto. A Federação brasileira: desafio e perspectivas. In: \_\_\_\_\_; OLIVEIRA, Fabrício Augusto (orgs.). **Federalismo e integração econômica regional. Desafios para o Mercosul**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado-TCE. Arquivos: **Estatística dos anos de 1999 a 2004**. Disponível em: <rchieza@terra.com.br>. Acesso em: 11 abr. 2006.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado-TCE. Arquivos: **ACG-Análise de Contas de Gestão das Prefeituras dos anos de 1997 a 2004**. Disponível em:<rchieza@terra.com.br>. Acesso em: 18 abr. 2006.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral-TRE. Arquivos: **Eleitores 1996-2000-2004 e Votantes 1996-2000-2004**. Disponível em: <rchieza@terra.com.br>. Acesso em: 6 dez. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral-TRE. Arquivos: **Eleitos por Partido 1996-2000-2004 e Candidatos por vaga 1996-2000-2004**. Disponível em: <rchieza@terra.com.br>. Acesso em: 7 dez.2007.

SCHUMPETER, Joseph A. **Teoria do desenvolvimento econômico**. Uma investigação sobre Lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SILVA, Orlando Monteiro da; CRUZ JÚNIOR, José César. Dados em painel: uma análise do Modelo estático. IN: SANTOS, Maurinho L dos; VIEIRA, Wilson da Cruz (orgs.). **Métodos quantitativos em economia**. Universidade Federal de Viçosa: Editora da UFV, 2004.

TACHIZAWA, Takeshy et al. **Gestão com pessoas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

TEIXEIRA, Mariana Felix Figueiredo. **Composição dos gastos dos estados brasileiros**. Brasília: STN, 2002. Monografia premiada em 2º lugar no VII Prêmio Tesouro Nacional, 2002. Tópicos Especiais de Finanças Públicas.

VELASCO JÚNIOR, Licínio. **A economia política das políticas públicas: as privatizações e a reforma do Estado**. Rio de Janeiro: IPEA, maio de 1997. (Texto de discussão n° 55).

VERGARA, Sylvia Constant; CORREA, Vera L.de Almeida (orgs). **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

VISENTINI, Georgine Simões. **Reforma do estado no Brasil (1995-1998): o plano diretor da reforma do aparelho do estado**. Porto Alegre: UFRGS, 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Faculdade de Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2006.

WEBER, Max. **Economia e sociedad**. México: Fondo de Cultura Económica, 1977.

ZIMMERMANN, Ilone Maria. **As auditorias na gestão pública do município de Campo Bom-RS após a implantação da lei de responsabilidade fiscal**. Novo Hamburgo: Feevale, 1997. Dissertação (Mestrado). ICSA – Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Centro Universitário Feevale, 1997.

**APÊNDICE A - Quadro comparativo entre despesa fixada e empenhada nos períodos 1997-2000 e 2001-2004 - desvio padrão.**

Município	1997-2000	2001-2004
Cachoerinha	10,73	4,00
Campo Bom	10,71	5,96
Esteio	7,12	2,95
Gravatá	9,70	6,17
Santa Maria	12,67	6,05
Viamão	18,71	16,50
Canoas	6,87	20,74
Caxias	4,14	9,17
Morro Redondo	17,32	22,40
Novo Hamburgo	2,05	7,77
Pelotas	10,26	11,01
Porto Alegre	1,44	5,47
Sapucaia do Sul	11,07	15,37
Bagé	nd	7,14
Carazinho	nd	8,15

Fonte: respectivas prefeituras. Elaboração da autora.

nd: não disponível.

## APÊNDICE B - Questionário aplicado aos gestores públicos municipais.

A pesquisa objetiva analisar impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sobre a gestão pública municipal no que se refere:

- I - Gestão orçamentária;
- II- Gestão de pessoal;
- III- Transparência da gestão fiscal;

### I – GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

1 O artigo 4º da LRF estabelece que a LDO deve prever critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses dos artigos 9º e 31. Esta limitação do empenho será de competência dos Poderes (Executivo, Legislativo, Judiciário) e o Ministério Público promovê-la nos valores necessários nos trinta dias subsequentes (art,9º) ao não cumprimento de metas de resultado primário ou nominal (artigo 9º) e ao não cumprimento dos limites de endividamento (art.31). Já ocorreu limitação de empenho neste município?

( ) sim ( ) Não

ANO.....

1.1 Motivo:

( ) artigo 9º - caso, no final de um bimestre, a receita realizada não comportou cumprimento das metas de resultado primário ou nominal definidas no Anexo de metas Fiscais.

( ) artigo 31 - no caso, da dívida<sup>12</sup> consolidada do Município, no final de um quadrimestre, ultrapassar o limite estabelecido, o mesmo deverá ser a ele reconduzido nos três quadrimestres subsequentes, sendo que no primeiro deverá reduzir em pelo menos 25%. (art 31).

1.2 Foi exercido pelo

( ) Executivo

( ) Legislativo

2) A alínea “e” do artigo 4º da LRF estabelece que a LDO deverá dispor sobre “normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recurso dos orçamentos”.

2.1 O município adota normas relativas ao controle de custos e à avaliação de resultados dos programas cobertos com recursos do orçamento?

( ) Sim ( ) Não

2.2 Quais as normas de controle de custos e avaliação de resultados que o município utiliza ?

.....  
 .....

2.2 Desde quando ?

( ) antes de 2000 ( ) depois de 2000

<sup>12</sup> Conforme está previsto no artigo nº 31 da Lei Complementar nº 101, de 04-05-2000.

3. Além da definição de “normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recurso dos orçamentos”. O parágrafo 3º do art.50, estabelece que a “Administração Pública manterá Sistema de Custos que permita a avaliação e o acompanhamento da Gestão Orçamentária Financeira e Patrimonial”. A prefeitura adota este sistema de custos?

Sim  Não

3.1 Desde quando:

antes de 2000  depois de 2000

3.2 O controle de custos ocorre por  por programas  por órgãos  outro especificar .....

3.3 Após a implantação dos programas de controle de custos e avaliação de resultados houve redução de custos ?

Sim  Não

Como? Em quais programas? Quanto em %? (explicar como se deu a redução de custos).....

4. Depois da LRF a Prefeitura adotou algum programa de modernização com o objetivo de racionalizar o gasto público ?  sim  Não

SE SIM

4.1 Qual o programa ?

- racionalização do gasto público via \_PMAT/BNDES na área de saúde
- racionalização do gasto público via \_PMAT/BNDES na área de educação
- implantação de sistema de controle de estoques e remédio p/impedir por exemplo, a distribuição de remédios que foram adquiridos por último, correndo o risco de ficar com estoque de remédios vencidos diante de demanda crescente por remédios.
- outro (especificar) .....

5. Depois da LRF a Prefeitura adotou algum programa de modernização com o intuito de ampliar a receita própria do Município ?

sim  Não

SE SIM

5.1 Qual o programa?

- modernização da gestão tributária PMAT/BNDES.(Especificar) .....
- Atualização do cadastro do IPTU
- geoprocessamento;
- que visa ampliar a receita de água, via instalação de hidrômetros, por exemplo.
- implantação do IPTU progressivo
- implantação de IPTU progressivo somente p/vazios urbanos p/ inibir a especulação imobiliária.
- outro (especificar) .....

6. O artigo 11 da LRF estabelece que é requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência institucional do Município. O Município passou a cobrar tributo(s) de competência municipal que antes da LRF não cobrava?

sim  Não. Qual tributo? .....

7. A União abriu a possibilidade do Município arrecadar e ficar com a arrecadação do ITR- Imposto Territorial Rural.. O município já adotou medidas para implementar esta mudança?

.....

8. O artigo 12 da LRF estabelece que “As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativos de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas”.

8.1 Quais são os critérios que a PM utiliza para estimar as receitas para o(s) ano(s) seguinte(s)?

.....  
.....

8.2 É feita uma avaliação a posteriori para verificar se houve uma variação significativa entre a receita prevista e realizada?

Sim  Não

SE SIM

8.3 De quanto tem sido esta diferença entre RECEITA PREVISTA E RECEITA ARRECADADA.....%

8.4 De quanto tem sido esta diferença entre DESPESA ORÇADA E DESPESA EMPENHADA.....%

9. A LRF possibilitou mudanças na FORMA DE GESTÃO DE ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DO PPA/LDO E ORÇAMENTOS no sentido de tornar os orçamentos mais realistas?

Sim  Não

Explique

.....

10. No que se refere à terceirização de pessoal, com a LRF as despesas devem ser computadas como gastos de pessoal no item “Outras Despesas com Pessoal”.

Quais os serviços que eram terceirizados em 1999? (antes da vigência da LRF)

Saúde. Qual área?.....

Limpeza Urbana. Qual área?

.....

Educação. Quais serviços

.....

Habitação. Quais serviços

.....  
 Assistência Social . quais serviços

.....  
 Obras. Quais serviços

.....  
 Departamento de esgotos pluviais

.....  
 Outros. Quais?

.....  
 10.1 Houve a terceirização de NOVOS SERVIÇOS, no final de 2004 (até hoje) em relação a 1999? (comparando antes e depois da vigência da LRF)

Sim  Não

SE SIM

10.2 Quais serviços ou em quais áreas:

.....  
 .....

11. Na sua opinião, a LRF possibilitou a introdução de inovações na gestão orçamentária ou na gestão pública, em geral?

SIM  NÃO

SE SIM

11.1 QUAIS?

provocaram uma mudança cultural no sentido de que a LRF deve ser cumprida, pq caso contrário, haverá punição.

possibilitou o desenvolvimento de uma cultura gerencial (que a setor público deve ser administrado de forma semelhante ao setor privado)

possibilitou uma redução de custos. De quanto? Onde? Como?

possibilitou uma racionalização(melhoria) dos gastos;

possibilitou a introdução de mecanismo de avaliação das despesas;

Criação de instrumentos (conselhos locais ) que visam maior participação da comunidade na gestão pública. Quais?.....

criação de consórcios intermunicipais em diferentes áreas. Se sim em quais áreas?  saúde;  tratamento do lixo;  gerenciamento de recursos hídricos;  estratégias de desenvolvimento local;

outro.....

possibilitou a melhoria na qualidade dos serviços públicos prestados (especificar ) quais e Porque? .....

Outras (especificar)

implantação do Controle Interno- Criado no ano .....

Comentários:

## II - GESTÃO DE PESSOAL

A LRF estabelece os seguintes limites de gasto com pessoal/RCL:

EXECUTIVO: 54%

LEGISLATIVO: 6%.

Limite Prudencial de 90%: 48,6%

Limite de 95% : 51,3%

Quando o município atinge 95% do limite já estará incorrendo em um conjunto de vedações como concessão de vantagens, aumento, reajuste ou adequação de remuneração, criação de cargo, contratação de pessoal (c/exceção da reposição de pessoal decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de saúde, educação e segurança), contratação de horas-extras e contratação de operações de crédito (com exceção daquelas destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as, que tem como objetivo reduzir as despesas com pessoal).

1. No de 2000, primeiro ano de vigência da LRF, segundo o TCE, o município de.....apresentou um gasto com pessoal/RCL de ou seja, ..... DE 95% DO LIMITE DE 54 % (51,3%).

Na gestão de recursos humanos do município este % foi levado em consideração no sentido de frear ou estimular os gastos com pessoal para os anos seguintes?

Freou  Estimulou

Quais medidas foram adotadas?

.....

2. Este Município apresentava a razão de GP/RCL de ... % em 2000, e se alterou para...% em 2002. Quais as medidas que o município adotou p/obter esta alteração?

reduziu cargos em ...% comissão e funções de confiança (parág 3º, art 169 da CF).

exoneração de servidores não estáveis (parágrafo 3º ,art 169 da CF).

exoneração de servidor estável (parágrafo 4º, art. 169 da CF).

redução da jornada de trabalho com redução dos vencimentos adequados à nova carga horária.

outras (ESPECIFICAR).....

.....

3. Se município exceder o limite de gasto com pessoal, terá dois quadrimestres para se ajustar. Desde 2002, o município já excedeu este limite em algum quadrimestre?

Sim  Não

SE SIM .

3.1 Quais as medidas adotadas para nos dois quadrimestres seguintes se reenquadrar ao limite de gasto com pessoal previsto pelas LRF (art. 23da LRF ).

redução em pelo menos vinte por cento dos cargos em comissão e funções de confiança (parágrafo 3º ,art 169 da CF).

exoneração de servidores não estáveis (parágrafo 3º ,art 169 da CF).

exoneração de servidor estável (parágrafo 4º, art. 169 da CF).

redução da jornada de trabalho com redução dos vencimentos adequados à nova carga horária.

outras (ESPECIFICAR).....

SE NÃO.

3.2 Como tem conseguido manter-se no limite prudencial de gasto com pessoal definido pela LRF?

.....  
.....  
.....  
...

3.3 O limite de GP/RCL estabelecido pela LRF é considerado baixo? ( ) Sim ( ) Não.

Comentários:.....  
.....  
.....

4. Qual era a política salarial dos funcionários públicos no município em 1999? (antes da vigência da LRF).

.....  
.....  
.....

4.1 E qual a política salarial vigente no final de 2004/hoje? (Após a vigência da LRF)

.....  
.....  
.....

4.2 Se houve mudanças na política salarial, porque se alterou? Foi influência da LRF?

.....  
.....  
.....

4.3 Qual foi o índice de reajuste salarial anual de 1999 a 2004 ( e até hoje:2006)

Ver nome do sindicato e

fone.....

.....  
.....  
.....

5. Com a Lei de Responsabilidade Fiscal é necessário que o administrador público aponte a fonte de receita para o pagamento dos futuros servidores. Quais os critérios utilizados para a criação de novos cargos e a realização de novos concursos, antes da vigência da LRF?

.....  
.....

5.1 E

quais os critérios utilizados para a criação de novos cargos e para a realização concursos, depois da vigência da LRF?

.....

6. A definição e a prática dos critérios utilizados para definir a necessidade de novos cargos e realização de concursos (s) antes da LRF era decidida:

- ( ) Com a participação da comunidade.  
 ( ) Sem a participação da comunidade.  
 ( ) Sem participação de funcionários públicos.  
 ( ) Com participação de funcionários públicos.  
 ( ) outro (especificar)
- .....  
 .....  
 .....

6.1 A definição e a prática deste(s) critério(s) depois da LRF é decidida

- ( ) Com a participação da comunidade.  
 ( ) Sem a participação da comunidade.  
 ( ) Sem participação de funcionários públicos.  
 ( ) Com participação de funcionários públicos.  
 ( ) outro (especificar)

7. A necessidade de cumprir os limites de gasto com pessoal/RCL possibilitou ou fez brotar mudanças ou políticas que o Município adotou para se enquadrar ou para se manter nos limites da LRF? ( ) Sim ( ) Não

SE SIM.

QUAIS

- a) ( ) criação de escola de gestão..  
 b) ( ) qualificação do controle interno ( especificar).....  
 c) ( ) implantação de programas de modernização administrativa, tributária ou em outras áreas (especificar a área)..... via operações de crédito;  
 d) ( ) curso de qualificação dos funcionários com o objetivo de ampliar a produtividade.

Quais cursos?..... Em quais

áreas/secretarias?.....

Estes cursos eram oferecidos antes da LRF? ( ) Sim ( ) Não

E) ( ) programa de avaliação de desempenho do servidor (ADM.GERENCIAL)

( ) Outras (especificar) .....

8. A necessidade de cumprir os limites de gasto com pessoal fez com que o município passasse a contratar pessoal somente em áreas prioritárias?

( ) Sim ( ) Não

SE SIM

8.1 Em quais áreas: .....

.....

8.2 Hoje, em quais áreas há déficit de pessoal ?

.....  
 .....

9. Quais das mudanças abaixo é possível identificar depois da vigência da LRF:

- ( ) a prática da competição interna entre unidades,  
 ( ) a redução dos níveis hierárquicos;  
 ( ) permeabilidade dos agentes privados e/ou das demais organizações da sociedade civil (publicização);  
 ( ) o deslocamento do enfoque do meio (procedimentos) para o fim (resultados);

- ( ) o gestor público passou a ver cidadão como contribuinte de impostos e cliente dos serviços do Estado;  
 ( ) outras (especificar) .....

10. No que se refere à terceirização de pessoal, com a LRF as despesas devem ser computadas como gastos de pessoal no item “Outras Despesas com Pessoal”.

Quais os serviços que eram terceirizados em 1999? (antes da vigência da LRF)

( ) Saúde. Qual área?.....

( ) Limpeza Urbana. Qual área?  
 .....

( ) Educação. Quais serviços  
 .....

( ) Habitação. Quais serviços  
 .....

( ) Assistência Social . quais serviços  
 .....

( ) Obras. Quais serviços  
 .....

( ) Depto esgotos pluviais .....

( ) Outros. Quais?.....

10.1 Houve a terceirização de NOVOS SERVIÇOS, no final de 2004 (até hoje) em relação a 1999? (comparando antes e depois da vigência da LRF)

( ) Sim ( ) Não

SE SIM

10.2 Quais serviços ou em quais áreas:  
 .....

11. Como tem se comportado a contratação do nº de estagiários, comparando antes e depois da LRF?

( ) aumentou ( ) diminuiu ( ) constante

Pq? Foi influência da LRF?  
 .....

Obs. Ver quadro com número de estagiários de 1997 a 2004.

12. Por fim, a LRF provocou inovações na GESTÃO DE PESSOAL?

( ) Sim ( ) Não SE SIM

11.1 Quais?.....

### III – TRANSPARÊNCIA

#### TOMADA DE CONHECIMENTO/DISPONIBILIDADE DAS INFORMAÇÕES

1. O artigo 48 da LRF estabelece como instrumentos de transparência da gestão fiscal o PPA, a LDO, o Orçamento, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o RREO e o RRGF e as versões simplificadas destes documentos. A estes instrumentos deverá ser dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos e de acesso ao público. Depois da vigência da LRF como o cidadão deste município tem acesso às informações referentes ao PPA, LDO, orçamento, RGF, REO, enfim de todos os documentos referidos acima?

meio eletrônico (site da prefeitura)

estão disponíveis no Poder Legislativo;

estão disponíveis no Órgão técnico responsável pela sua elaboração para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade (art. 49) Qual ÓRGÃO?.....

outro (especificar).....

2. Antes de entrar em vigor a LRF como os cidadãos do município TOMAVAM CONHECIMENTO das informações relativas ao PPA, LDO, orçamento e prestações de contas?

Quando o cidadão procurava o órgão municipal competente.

meio eletrônico (site da prefeitura)

Diário Oficial do Município

Audiências Públicas

Participação Popular (Orçamento Participativo)

Participação popular (Consulta Popular)

Outros. Quais? .....

#### PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO E DISCUSSÃO DO PPA/LDO E ORÇAMENTO

3. Antes da vigência LRF (2000), o município adotava algum instrumento que possibilitava a participação da comunidade na elaboração/discussão e prestação de contas do PPA/LDO e orçamento?

Sim  Não. Se Não pule para a questão 4

#### SE SIM

3.1 Qual instrumento era adotado?

Audiências públicas

Participação Popular – orçamento participativo

Participação popular – consulta popular

meio Eletrônico – especificar como ?

outro (especificar).....

3.2 Em que meses do ano o INSTRUMENTO APONTADO ACIMA ocorria? Cronograma/Agenda?

.....

3.3 Quais eram os órgãos/secretarias responsáveis pela disponibilização e prestação de esclarecimentos à população?

.....

3.4 Como a sociedade era informada e chamada para participar da elaboração do PPA, LDO e orçamento?

- site da Prefeitura  
 diário oficial do Município  
 Jornal de grande circulação  
 rádio local  
 outro (especificar).....

3.5 Qual era o nº de participantes da comunidade NESTE INSTRUMENTO UTILIZADO destinada(s) para elaboração e discussão do PPA/LDO e orçamentos.

- entre 01 e 20 e  
 entre 21 e 50  
 mais de 50.... quantos ?.....  
 outro ( especificar) .....

3.6. Qual era o perfil dos presentes

- estudantes  
 trabalhadores em geral  
 profissionais liberais  
 funcionários públicos  
 outro (especificar)

4. Após a LRF, o parágrafo único do artigo 48 estabelece que: “a transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processo de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentária e orçamentos”. O Poder Executivo tem chamado a comunidade para participar da elaboração e discussão do PPA, LDO e Orçamento, através de audiências públicas?

- Sim  Não (Se não, pule para a questão 5.7).

SE SIM

4.1 Através de qual instrumento de participação ?

- Audiências públicas  
 Orçamento participativo  
 Consulta popular  
 meio eletrônico – especificar como participa?  
 outro (especificar).....

4.2 Em que meses do ano o INSTRUMENTO APONTADO ACIMA ocorre?  
 Cronograma/Agenda?

.....

4.3 Quais os órgãos/secretarias responsáveis pela disponibilização e prestação de esclarecimentos à população através deste INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO?

.....

4.4 Como a sociedade é informada e chamada para participar da elaboração do PPA, LDO e orçamento?

- ( ) site da Prefeitura  
 ( ) diário oficial do Município  
 ( ) Jornal de grande circulação  
 ( ) rádio local  
 ( ) outro (especificar).....

4.5 Qual o nº de participantes da comunidade na(s) audiência(s) pública(s) OU O INSTRUMENTO UTILIZADO destinada(s) para elaboração e discussão do PPA/LDO e orçamentos.

- ( ) entre 01 e 20 e  
 ( ) entre 21 e 50  
 ( ) mais de 50.... quantos ?.....  
 ( ) outro ( especificar) .....

4.6. Qual o perfil dos presentes

- ( ) estudantes  
 ( ) trabalhadores em geral  
 ( ) profissionais liberais  
 ( ) funcionários públicos  
 ( ) outro (especificar)

SE NÃO.

4.7 Pq?  
 .....

5. O parágrafo 4º do artigo 9º estabelece que o Poder Executivo deverá demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais em audiência pública na Comissão Mista nos Legislativos Municipais. As audiências públicas deverão ser realizadas até o final do mês de maio, setembro e fevereiro.

5.1 Comissão Mista no Legislativo Municipal tem chamado a Comunidade para as 03 audiências anuais ?

- ( ) Sim ( ) não

5.2 Quem é o Presidente da Comissão Mista do Legislativo:

Vereador(a) .....

5.3 A audiência pública na Comissão Mista do Legislativo contou com a presença/participação da comunidade? ( ) Sim ( ) Não

SE SIM...

5.4 Qual o nº de participantes da comunidade na audiência pública de prestação de contas

- ( ) entre 01 e 20 e  
 ( ) entre 21 e 50  
 ( ) mais de 50.... quantos ?.....  
 ( ) outro ( especificar)

5.5 Como foi feita a divulgação do evento ?

- ( ) jornal . Qual (especificar)

- diário oficial
- site do legislativo municipal
- site do executivo Municipal
- outro (especificar)

6. Em relação à transparência, na sua opinião, a LRF :

- possibilitou a transparência na gestão do município
- apenas ampliou a transparência da gestão do município

Comentários.....

7. Em relação à participação do cidadão da gestão pública, na sua opinião, a LRF:

- possibilitou a participação popular na gestão do município
- apenas ampliou participação popular na gestão do município.

Comentários.....

**ANEXO A - Lista de COREDEs - Conselhos Regionais de Desenvolvimento e municípios correspondentes.**

DECRETO Nº 42.986, DE 26 DE MARÇO DE 2004.

Dá nova redação ao artigo 1º do Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, no uso da atribuição que lhe confere o artigo 82, inciso V, da Constituição do Estado,

DECRETA:

Art. 1º - O artigo 1º do DECRETO Nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994, com a redação dada pelo artigo 1º do DECRETO Nº 42.777, de 22 de dezembro de 2003, que regulamentou os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, criados pela LEI Nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1º - Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento- COREDES - pessoas jurídicas de direito privado, organizar-se-ão sob a forma de associações civis, sem fins lucrativos, tendo cada um a seguinte denominação e abrangência territorial:

**I - ALTO JACUÍ:**

- Boa Vista do Cadeado, Boa Vista do Incra, Colorado, Cruz Alta, Fortaleza dos Valos, Ibirubá, Lagoa dos Três Cantos, Não-Me-Toque, Quinze de Novembro, Saldanha Marinho, Salto do Jacuí, Santa Bárbara do Sul, Selbach e Tapera;

**II - CAMPANHA:**

- Aceguá, Bagé, Caçapava do Sul, Candiota, Dom Pedrito, Hulha Negra e Lavras do Sul;

**III - CENTRAL:**

- Agudo, Cacequi, Capão do Cipó, Dilermando de Aguiar, Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Formigueiro, Itaára, Ivorá, Jaguarí, Jarí, Júlio de Castilhos, Mata, Nova Esperança do Sul, Nova Palma, Pinhal Grande, Quevedos, Santa Maria, Santiago, São Francisco de Assis, São João do Polesine, São Martinho da Serra, São Pedro do Sul, São Vicente do Sul, Silveira Martins, Toropi, Tupanciretã e Unistalda;

**IV - CENTRO-SUL:**

- Arambaré, Arroio dos Ratos, Barão do Triunfo, Barra do Ribeiro, Butiá, Camaquã, Cerro Grande do Sul, Charqueadas, Chuvisca, Cristal, Dom Feliciano, Mariana Pimentel, Minas do Leão, São Jerônimo, Sentinela do Sul, Sertão Santana e Tapes;

**V - FRONTEIRA NOROESTE**

- Alecrim, Alegria, Boa Vista do Buricá, Campina das Missões, Cândido Godói, Doutor Maurício Cardoso, Horizontina, Independência, Nova Candelária, Novo

Machado, Porto Lucena, Porto Mauá, Porto Vera Cruz, Santa Rosa, Santo Cristo, São José do Inhacorá, Senador Salgado Filho, Três de Maio, Tuncunduva e Tuparendi;

#### VI - FRONTEIRA-OESTE

- Alegrete, Barra do Quaraí, Itacurubi, Itaqui, Maçambará, Manoel Viana, Quaraí, Rosário do Sul, Santa Margarida do Sul, Santana do Livramento, São Borja, São Gabriel e Uruguaiana;

#### VII - HORTÊNSIAS - CAMPOS DE CIMA DA SERRA

- Bom Jesus, Cambará do Sul, Canela, Gramado, Jaquirana, Monte Alegre dos Campos, Nova Petrópolis, Picada Café, São Francisco de Paula e São José dos Ausentes e Vacaria;

#### VIII - LITORAL:

- Arroio do Sal, Balneário Pinhal, Capão da Canoa, Capivari do Sul, Caraá, Cidreira, Dom Pedro de Alcântara, Imbé, Itati, Mampituba, Maquiné, Morrinhos do Sul, Mostardas, Osório, Palmares do Sul, Terra de Areia, Torres, Tramandaí, Três Cachoeiras, Três Forquilhas e Xangri-Lá;

#### IX - MÉDIO ALTO URUGUAI:

- Alpestre, Ametista do Sul, Boa Vista das Missões, Caiçara, Cerro Grande, Cristal do Sul, Dois Irmãos das Missões, Engenho Velho, Erval Seco, Frederico Westphalen, Gramado dos Loureiros, Iraí, Jaboticaba, Lajeado do Bugre, Liberato Salzano, Nonoai, Novo Tiradentes, Palmitinho, Pinhal, Pinheiro do Vale, Planalto, Rio dos Índios, Rodeio Bonito, Sagrada Família, Seberi, Taquaraçu do Sul, Três Palmeiras, Trindade do Sul, Vicente Dutra e Vista Alegre;

#### X - MISSÕES:

- Bossoroca, Caibaté, Cerro Largo, Dezesseis de Novembro, Entre Ijuís, Eugênio de Castro, Garruchos, Giruá, Guarani das Missões, Mato Queimado, Pirapó, Porto Xavier, Rolador, Roque Gonzales, Salvador das Missões, Santo Ângelo, Santo Antônio das Missões, São Luiz Gonzaga, São Miguel das Missões, São Nicolau, São Paulo das Missões, São Pedro do Butiá, Sete de Setembro, Ubiretama e Vitória das Missões;

#### XI - NORDESTE:

- Água Santa, André da Rocha, Barracão, Cacique Doble, Capão Bonito do Sul, Caseiros, Esmeralda, Ibiaçá, Ibiraiaras, Lagoa Vermelha, Machadinho, Maximiliano de Almeida, Muitos Capões, Paim Filho, Pinhal da Serra, Sananduva, Santa Cecília do Sul, Santo Expedito do Sul, São João da Urtiga, São José do Ouro, Tapejara, Tupanci do Sul e Vila Lângaro;

#### XII - NOROESTE COLONIAL:

- Ajuricaba, Augusto Pestana, Barra do Guarita, Bom Progresso, Bozano, Braga, Campo Novo, Catuípe, Chiapeta, Condor, Coronel Barros, Coronel Bicaco, Crissiumal, Derrubadas, Esperança do Sul, Humaitá, Ijuí, Inhacorá, Jóia, Miraguaí,

Nova Ramada, Panambi, Pejuçara, Redentora, Santo Augusto, São Martinho, São Valério do Sul, Sede Nova, Tenente Portela, Tiradentes do Sul, Três Passos e Vista Gaúcha;

### XIII - NORTE:

- Aratiba, Áurea, Barão do Cotegipe, Barra do Rio Azul, Benjamim Constant do Sul, Campinas do Sul, Carlos Gomes, Centenário, Charrua, Cruzaltense, Entre Rios do Sul, Erebango, Erechim, Erval Grande, Estação, Faxinalzinho, Floriano Peixoto, Gaurama, Getúlio Vargas, Ipiranga do Sul, Itatiba do Sul, Jacutinga, Marcelino Ramos, Mariano Moro, Paulo Bento, Ponte Preta, Quatro Irmãos, São Valentim, Severiano de Almeida, Três Arroios e Viadutos;

### XIV - PARANHANA-ENCOSTA DA SERRA:

- Igrejinha, Lindolfo Collor, Morro Reuter, Parobé, Presidente Lucena, Riozinho, Rolante, Santa Maria do Herval, Taquara e Três Coroas;

### XV - PRODUÇÃO:

- Almirante Tamandaré do Sul, Barra Funda, Camargo, Carazinho, Casca, Chapada, Ciríaco, Constantina, Coqueiros do Sul, Coxilha, David Canabarro, Ernestina, Gentil, Marau, Mato Castelhano, Muliterno, Nova Alvorada, Nova Boa Vista, Novo Barreiro, Novo Xingu, Palmeira, das Missões, Passo Fundo, Pontão, Ronda Alta, Rondinha, Santo Antônio da Palma, Santo Antônio do Planalto, São Domingos do Sul, São José das Missões, São Pedro das Missões, Sarandi, Sertão, Vanini e Vila Maria;

### XVI - SERRA:

- Antônio Prado, Bento Gonçalves, Boa Vista do Sul, Campestre da Serra, Carlos Barbosa, Caxias do Sul, Coronel Pilar, Cotiporã, Fagundes Varela, Farroupilha, Flores da Cunha, Garibaldi, Guabiju, Guaporé, Ipê, Montauri, Monte Belo do Sul, Nova Araçá, Nova Basano, Nova Pádua, Nova Prata, Nova Roma do Sul, Paraí, Protásio Alves, Santa Tereza, São Jorge, São Marcos, São Valentim do Sul, Serafina Corrêa, União da Serra, Veranópolis, Vila Flores e Vista Alegre do Prata;

### XVII - SUL:

- Amaral Ferrador, Arroio do Padre, Arroio Grande, Canguçu, Capão do Leão, Cerrito, Chuí, Erval, Jaguarão, Morro Redondo, Pedras Altas, Pedro Osório, Pelotas, Pinheiro Machado, Piratini, Rio Grande, Santana da Boa Vista, Santa Vitória do Palmar, São José do Norte, São Lourenço do Sul, Tavares e Turuçu;

### XVIII - VALE DO CAÍ:

- Alto Feliz, Barão, Bom Princípio, Brochier, Capela de Santana, Feliz, Harmonia, Linha Nova, Maratá, Montenegro, Pareci Novo, Salvador do Sul, São José do Hortêncio, São José do Sul, São Pedro da Serra, São Sebastião do Caí, São Vendelino, Tupandi e Vale Real;

**XIX - VALE DO RIO DOS SINOS:**

- Araricá, Campo Bom, Canoas, Dois Irmãos, Estância Velha, Esteio, Ivoti, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Portão, São Leopoldo, Sapiranga e Sapucaia do Sul;

**XX - VALE DO RIO PARDO:**

- Arroio do Tigre, Boqueirão do Leão, Candelária, Encruzilhada do Sul, Estrela Velha, General Câmara, Herveiras, Ibarama, Lagoa Bonita do Sul, Pantano Grande, Passa Sete, Passo do Sobrado, Rio Pardo, Santa Cruz do Sul, Segredo, Sinimbu, Sobradinho, Tunas, Vale do Sol, Vale Verde, Venâncio Aires e Vera Cruz;

**XXI - VALE DO TAQUARI:**

- Anta Gorda, Arroio do Meio, Arvorezinha, Bom Retiro do Sul, Canudos do Vale, Capitão, Colinas, Coqueiro Baixo, Cruzeiro do Sul, Dois Lajeados, Doutor Ricardo, Encantado, Estrela, Fazenda Vilanova, Forquetinha, Ilópolis, Imigrante, Lajeado, Marques de Souza, Mato Leitão, Muçum, Nova Bréscia, Paverama, Poço das Antas, Pouso Novo, Progresso, Putinga, Relvado, Roca Sales, Santa Clara do Sul, Sério, Taquari, Teutônia, Travesseiro, Tabaiá, Vespasiano Correa e Westfália;

**XXII - METROPOLITANO DO DELTA DO JACUÍ**

- Alvorada, Cachoeirinha, Eldorado do Sul, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Porto Alegre, Santo Antônio da Patrulha, Triunfo e Viamão;

**XXIII - ALTO DA SERRA DO BOTUCARAÍ:**

- Alto Alegre, Barros Cassal, Campos Borges, Espumoso, Fontoura Xavier, Gramado Xavier, Ibirapuitã, Itapuca, Jacuizinho, Lagoão, Mormaço, Nicolau Vergueiro, São José do Herval, Soledade, Tio Hugo e Victor Graeff;

**XXIV - JACUÍ- CENTRO:**

- Cachoeira do Sul, Cerro Branco, Novo Cobrais, Paraíso do Sul, Restinga Seca, São Sepé e Vila Nova do Sul."

Art. 2º - Altera a redação do artigo 2º do DECRETO N° 42.777, de 22 de dezembro de 2003, para vigorar com a seguinte redação:

"Art. 2º - Para efeitos do artigo 167 da Constituição do Estado, o Conselho Regional de Desenvolvimento far-se-á representar no Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social CODES."

Art. 3º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, revogam-se as disposições em contrário.

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 26 de março de 2004.