

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Hemerson Fernandes Soares

Matrícula 2017200530149

O CONTROLE DO GASTO PÚBLICO E O EQUILÍBRIO FISCAL: UM ESTUDO DE
CASO NO MUNICÍPIO DE CONTAGEM.

São João Del-Rei

2018

HEMERSON FERNANDES SOARES

O CONTROLE DO GASTO PÚBLICO E O EQUILÍBRIO FISCAL: UM ESTUDO DE
CASO NO MUNICÍPIO DE CONTAGEM

Monografia apresentada à Universidade
Federal de São João Del-Rei como parte
dos requisitos para obtenção do título de
Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Mucio Tosta Gonçalves

São João Del-Rei

2018

Ficha catalográfica elaborada pela Divisão de Biblioteca (DIBIB)
e Núcleo de Tecnologia da Informação (NTINF) da UFSJ,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S676c SOARES, Hemerson Fernandes.
O Controle do Gasto Público e o Equilíbrio Fiscal:
Um estudo de caso no Município de Contagem / Hemerson
Fernandes SOARES ; orientador Mucio Tosta Gonçalves.
-- São João del-Rei, 2018.
46 p.

Trabalho de Conclusão (Graduação - Gestão Pública)
-- Universidade Federal de São João del-Rei, 2018.

1. Equilíbrio Fiscal. 2. Contas Públicas. 3. Lei
de Responsabilidade Fiscal. I. Tosta Gonçalves, Mucio
, orient. II. Título.

HEMERSON FERNANDES SOARES

O CONTROLE DO GASTO PÚBLICO E O EQUILÍBRIO FISCAL: UM ESTUDO DE
CASO NO MUNICÍPIO DE CONTAGEM

Monografia apresentada à Universidade
Federal de São João Del-Rei como parte
dos requisitos para obtenção do título de
Especialista em Gestão Pública.

Aprovada:

Prof. Cristiano Grijó Pitangui

Prof. Mucio Tosta Gonçalves (Orientador)

São João Del-Rei

2018

RESUMO

O presente trabalho buscou avaliar o controle do gasto público como fonte para o Equilíbrio Fiscal das Contas Públicas, a partir de um estudo de caso no Município de Contagem. Para tanto, foi realizado um amplo estudo com o levantamento das informações das prestações de contas do Município, no período de 2010 a 2017, enviadas à Secretaria do Tesouro Nacional, disponíveis Sistema Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI. Foram examinados os aspectos de controle das contas públicas e adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, no que tange ao equilíbrio orçamentário, ao equilíbrio financeiro, a evolução das receitas e despesas, à composição dos gastos públicos, às despesas de pessoal, ao endividamento, à geração de resultado primário e nominal. Além disso buscou-se examinar os processos institucionais de planejamento e controle para assegurar o equilíbrio fiscal. A metodologia adotada consistiu na análise das prestações de contas, traçando-se comparativos e indicadores a fim de evidenciar a situação do Município quanto ao controle do gasto público e equilíbrio fiscal. Foram empregadas pesquisa documental e questionários para verificar os esforços e adequação das contas públicas municipais.

Palavras-chave: Equilíbrio Fiscal, contas públicas, Lei de Responsabilidade Fiscal.

ABSTRACT

The present work sought to evaluate the control of public expense as a source for the Fiscal Equilibrium of Public Accounts, based on a case study in the Municipality of Contagem. Therefore, an extensive study was carried out with the collection of information on the accountability of the Municipality, in the period from 2010 to 2017, sent to the National Treasury Secretariat, available Accounting and Tax Information System of the Brazilian Public Sector - SICONFI. The aspects of control of public accounts and compliance with the Fiscal Responsibility Law (LRF) were examined in relation to budget balance, financial balance, the evolution of revenues and expenses, the composition of public expenditures, personnel expenses, indebtedness, the generation of primary and nominal results. Besides, we sought to examine the institutional processes of planning and control to ensure fiscal balance. The methodology adopted consisted in the analysis of the rendering of accounts, drawing comparatives and indicators in order to evidence the situation of the Municipality regarding the control of public expenditure and fiscal balance. Documentary research and questionnaires were used to verify the efforts and adequacy of the municipal public accounts.

Keywords: Fiscal Balance, public accounts, Fiscal Responsibility Law.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Município de Contagem – Receita Arrecada.....	22
Tabela 2 – Comparativo entre o Crescimento da Receita Versus PIB e Taxa de Inflação.....	23
Tabela 3 – Crescimento das Receitas Próprias, Transferências e Inflação.....	24
Tabela 4 – Resumo do Balanço Orçamentário de Contagem no período de 2010 a 2017.....	26
Tabela 5 – Crescimento Percentual das Despesas.....	27
Tabela 6 – Composição das Despesas do Município de Contagem	28
Tabela 7 – Despesas Correntes x investimentos.....	29
Tabela 8 – Despesa de Pessoal – Cumprimento dos Limites da LRF.....	30
Tabela 9 – Crescimento da Receita Corrente Líquida e da Despesa de Pessoal.....	31
Tabela 10 – Comparativo das Disponibilidades e Obrigações Financeiras.....	34
Tabela 11 – Estoque da Dívida e Resultado Nominal.....	35
Tabela 12 – Município de Contagem: Estoque da Dívida e Resultado Primário.....	36

LISTA DE FIGURAS

Gráfico 1 – Comparativo entre o Crescimento da Receita, PIB e Taxa de inflação.....	24
Gráfico 2 – Comparativo entre o Crescimento das Receitas, Despesas e Taxa de Inflação....	27
Gráfico 3 – Comparativo das Disponibilidades e Obrigações Financeiras	33

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	7
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	8
2.1	Administração Pública	9
2.2	Organização político-administrativa da República Federativa do Brasil.....	9
2.3	O Equilíbrio fiscal e a Gestão Pública.....	10
2.3.1	<i>O Equilíbrio fiscal e a LRF.....</i>	10
2.3.2	<i>Planejamento Orçamentário e o equilíbrio fiscal.....</i>	14
2.3.3	<i>A atuação do gestor público.....</i>	15
2.3.4	<i>Contextualização do Cenário Econômico.....</i>	17
3	METODOLOGIA.....	19
4	DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	21
4.1	A gestão fiscal no município de Contagem e o cumprimento dos limites da LRF.....	21
4.1.1	<i>A evolução do crescimento da receita orçamentária no período de 2010 a 2017 no município de Contagem.....</i>	21
4.1.2	<i>A evolução dos gastos públicos no período de 2010 a 2017.....</i>	25
4.1.3	<i>A composição do gasto público.....</i>	28
4.1.4	<i>O impacto dos gastos de pessoal nas contas públicas.....</i>	29
4.1.5	<i>Análise das disponibilidades de caixa.....</i>	32
4.1.6	<i>4.1.6 Do Endividamento, geração de resultado primário e nominal.....</i>	34
4.2	O Orçamento Público como instrumento de controle: a atuação dos gestores Públicos	36
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	40
6	REFERÊNCIAS.....	42
7	APÊNDICE 1: Questionário enviado à Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão do Município de Contagem.....	45
8	APÊNDICE 2: Questionário enviado à Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão do Município de Contagem.....	46

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho abordou o controle dos gastos públicos como mecanismo para o equilíbrio fiscal. A partir de um estudo de caso no Município de Contagem, foram discutidos a evolução das despesas e das receitas municipais, a composição do gasto público, o impacto das despesas de custeio, pessoal e do endividamento nas contas públicas, a importância do planejamento no processo de gestão fiscal e a contribuição da Lei de Responsabilidade Fiscal para o equilíbrio das contas públicas.

Com a crise fiscal que assola a União, os estados e os municípios brasileiros estendendo-se até o presente ano, ficou evidente a necessidade de se promover medidas para alcançar o equilíbrio das contas públicas. Historicamente a administração pública procurou promover o equilíbrio fiscal através da elevação das receitas para suportar o crescimento dos gastos públicos. Entretanto, a elevada carga tributária vigente no Brasil, deixa pouca margem para ampliar a arrecadação através do aumento das alíquotas dos tributos e preços públicos, o que torna viável para a administração pública promover o controle do gasto público para atingir o equilíbrio fiscal. Seguindo esse raciocínio, Meirelles Henrique (2016) afirma que “a carga tributária no Brasil já é elevada, e por isso é preferível recompor as contas públicas, a se elevar impostos (O Globo, G1 -2016).

O equilíbrio das contas públicas está relacionado à matéria de finanças públicas, precisamente entre o que o governo arrecada e o que ele gasta, permitindo uma boa saúde financeira. Um estudo realizado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN, com base no índice FIRJAN de Gestão Fiscal, revela que em 2016, 85,9% dos municípios apresentaram situação fiscal difícil ou crítica. Pesquisa realizada pela Confederação Nacional dos Municípios – CNM em 2017 confirma que os municípios passam por um cenário de queda da arrecadação, redução nos valores das transferências constitucionais e elevação nos gastos com pessoal.

No Brasil existe uma lei que trata de finanças públicas, que é a Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Esse instrumento foi criado para promover o equilíbrio das contas públicas, coibir abusos e promover a gestão pública eficiente. A LRF trouxe vários dispositivos inovadores em termos de legislação das finanças públicas e estabelece metas e resultados que devem ser cumpridos pelos gestores para o equilíbrio.

O equilíbrio fiscal possui relevância para a sociedade, uma vez que não se restringe ao equilíbrio entre receitas e despesas, pois permite ao governo honrar seus compromissos, evita

medidas de aumento da carga tributária para cobrir déficits, permite obter disponibilidade de recursos para aplicar em mais investimentos e políticas públicas de promoção ao bem-estar social, revertendo para a população em formas de benefícios os recursos pagos pelos contribuintes para o custeio da máquina pública, justificando-se assim a realização dessa pesquisa.

Dada a importância da gestão eficiente dos recursos na administração pública, em prol da sociedade, buscou-se responder à seguinte pergunta: de que forma o controle dos gastos, o cumprimento dos limites impostos pela LRF e a atuação do gestor público, podem contribuir para o equilíbrio fiscal?

Com isso, buscou-se examinar como está a situação financeira do município, verificar se a Lei de Responsabilidade está sendo cumprida no que tange aos limites de despesa de pessoal, endividamento, operações de crédito, restos a pagar e a assunção de obrigações; verificar o equilíbrio fiscal.

2 – REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A Administração Pública

Segundo Meirelles (2008), em uma visão geral, a Administração Pública poderia ser considerada como uma organização do Estado a fim de atender as necessidades da coletividade. Para esse autor, administrar significa gerir interesses, por conseguinte a administração pública é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos de Direito e da Moral, visando ao bem comum.

Di Pietro (2010) esclarece que:

Administrar significa não só prestar serviço executá-lo como, igualmente, dirigir, governar, exercer à vontade com o objetivo de obter um resultado útil e que até, em sentido vulgar, administrar quer dizer traçar programa de ação e executá-lo (DI PIETRO, 2010, p. 44).

Para a autora, a administração Pública pode ser compreendida em sentido subjetivo, formal ou orgânico e em sentido objetivo, material ou funcional: o conjunto de entidades que a compõem no exercício da função administrativa (sentido subjetivo ou formal) ou como a atividade que o Estado exerce em prol do atendimento das necessidades da sociedade (sentido objetivo ou material) (DI PIETRO, 2014).

Rodrigues e Santana (2012) admitem que os administradores públicos ou servidores públicos são os atores responsáveis pelo desenvolvimento dos bens e interesses da coletividade, e estes recebem a incumbência do poder e dever de agir, como também do dever da eficiência e da probidade, além da prestação de contas aos cidadãos, prezando sempre pela eficiência dos serviços.

Meireles (2010) enfatiza que os fins da Administração Pública se resumem num único objetivo: o bem comum da coletividade administrada. Toda atividade do administrador público deve ser orientada para esse objetivo. Se dele o administrador se afasta ou desvia, trai o mandato de que está investido, porque a comunidade não institui a Administração senão como meio de atingir o bem-estar social. Ilícito e imoral será todo o ato administrativo que não for praticado no interesse da coletividade.

2.2 Organização político-administrativa da República Federativa do Brasil

Conforme preceitua o artigo 18 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CF, “*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*”. Isso significa que a União, Estado, Distrito Federal e Municípios possuem capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração.

Essa divisão de competências no país garante uma descentralização administrativa dos territórios brasileiros, pois, as responsabilidades são subdivididas entre os entes federativos. Destaca-se aqui a importância dos municípios, pois de certa forma, a administração municipal está mais próxima da população, dos interesses locais, recebendo maior parte das demandas.

Meirelles (2003) ressalta a importância da reformulação em profundidade na administração municipal brasileira para a modernização dos métodos, sistemas e técnicas vigentes nas Prefeituras, uma vez que as reformas até agora empreendidas são de superfície e dirigidas quase sempre à reestruturação do quadro de servidores, como melhoria de vencimento, sem atingir e aperfeiçoar a prestação de serviços (MEIRELLES, 2003).

2.3 O Equilíbrio fiscal e a Gestão Pública

2.3.1 O Equilíbrio fiscal e a LRF

O equilíbrio fiscal é um princípio implicitamente contido na Constituição Federal de 1988 e expressamente previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000). Esse princípio recomenda que para toda despesa, haja uma receita a financiá-la. O equilíbrio fiscal tem o objetivo de evitar o surgimento de déficits orçamentários crescentes ou descontrolados que possam prejudicar as contas públicas presentes e futuras (Abraham, Marcos, 2015 p. 208). Todavia, no entendimento de Torres (1995), apesar de ser um princípio implícito na Constituição Federal, ele deve adequar-se à conjuntura econômica.

Schaechter et al (2012), mostra que grande maioria dos países seguem regras fiscais múltiplas, ou seja, buscam controlar o resultado fiscal e a dívida pública simultaneamente. Exemplo disso, no contexto internacional, estão os paradigmas de “orçamento equilibrado¹” da

¹ O princípio de “orçamento equilibrado” (ou déficit nominal próximo de zero) foi formalmente incorporado pela União Europeia (UE) em 1997, a partir da assinatura do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC ou Stability

União Europeia e a versão de “regra de ouro²” aplicada pelo Reino Unido. Um estudo realizado pela Confederação Nacional das Indústrias - CNI, alerta para a necessidade do monitoramento dos resultados fiscais anualmente em bases estruturais ou ajustadas ao ciclo econômico. Tal estudo mostra a importância de estabelecer uma meta fiscal com base em indicador (resultado primário) ajustado ao ciclo econômico e líquido de receitas não recorrentes.

Bresser Pereira (2007, p. 167) defende que para a estabilidade de qualquer sistema econômico, o equilíbrio fiscal – déficit público sobre controle e baixos índices de endividamento - é essencial. Para esse autor, um Estado que incorre em déficits constantes e se endivida é um Estado fraco, que não tem condições de realizar as tarefas que a sociedade lhe atribui.

Sem esgotar essa discussão, Moreira Neto (2001) assevera que o equilíbrio fiscal é uma evolução do princípio do planejamento. Para o autor mencionado:

O Estado Democrático de Direito vai além, para submeter-se também a atividade financeira e o próprio planejamento público ao princípio do equilíbrio fiscal, passando-se a exigir que a execução orçamentária se conduza de forma a balancear as despesas não só com a realidade numérica da arrecadação da receita, como também com as peculiaridades da realidade socioeconômica encontradas em cada unidade financeiramente autônoma (MOREIRA NETO, 2001, p. 62).

Dessa forma, quando se fala em equilíbrio fiscal na Administração Pública brasileira, torna-se indispensável falar sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que tem como principal objetivo, de acordo com o caput do art. 1º, “*estabelecer normas das finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal*”. De acordo com a referida Lei:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

and Growth Pact), que complementou o Tratado de Maastricht, de 1992, responsável pela criação da comunidade Europeia (CNI, 2014, p.24)

² “regra de ouro”, utilizada no Reino Unido, em que os déficits nominais (e o endividamento) devem se restringir a financiar investimentos, de modo que a poupança pública (ou o orçamento corrente) seja mantida equilibrada. CNI, 2014, p.21)

A Lei da Responsabilidade Fiscal é o nome pelo qual ficou conhecida a Lei Complementar 101/2000. Gama e Lima (2012, p. 2) esclarecem que ela é “[...] *uma lei ordinária e tem por objetivo regulamentar as finanças públicas, segundo permissivo constitucional*”.

Ao discutir a questão da responsabilidade, Motta (2000) entende que:

A responsabilidade passa, com a LRF, a ser personificada e personalizada, - sem prejuízo do princípio da impessoalidade da gestão, - otimizando não só o cumprimento da vontade do povo, consagrado no orçamento pelos seus legítimos representantes, quanto pela tutela legal, que se de um lado imputa sanções, - na Lei de Responsabilidade Fiscal ao ente federado ou empresa estatal dependente que não cumprir aos ditames da responsabilidade fiscal-, mas dá espaço para a ação do controle definir o agente que por meio da pessoa jurídica violou a norma e alcançá-lo (MOTTA, 2000, p. 51).

A LRF surgiu em um contexto no qual era necessário impor limites e metas numéricas aos gestores da política fiscal, nos vários níveis de governo, a fim de gerar menores déficits fiscais e menor acúmulo de dívida, dentre outros resultados sinalizadores de uma atitude fiscal responsável. Abraham (2017) enfatiza que a LRF foi um marco regulatório fiscal no Brasil e instituída para estabelecer uma mudança de cultura fiscal, ao impor aos gestores públicos um código de conduta pautada em padrões internacionais de boa governança.

De acordo com Pelicioli (2000), a Lei de Responsabilidade Fiscal teve inspiração em alguns outros países, como nos Estados Unidos e na Nova Zelândia.

Reston (2000) entende que a LRF provocou uma mudança substancial na maneira como é conduzida a Gestão Pública, principalmente no aspecto financeiro, dos três níveis de governo – Federal, Estadual e Municipal.

Na concepção de Araújo e Arruda (2004), a LRF está sustentada em quatro pilares: “*Enfatizar a necessidade do planejamento governamental, alcançar o equilíbrio fiscal, controlar o endividamento público e assegurar a transparência da gestão pública*”.

Visando promover o equilíbrio das contas públicas, a LRF estabeleceu uma série de metas, resultados e condições que devem ser cumpridas pelos gestores: o equilíbrio entre receitas e despesas (art. 4º, § 1º), a obediência a limites e condições concernentes à renúncia de receita (Art. 14), condições para geração de despesa de caráter obrigatório continuado (Art. 17), geração de despesas com pessoal (arts. 18 a 23), condições para despesas da seguridade social (Art. 24), limites para dívida consolidada e mobiliária, condições para operações de crédito, concessão de garantia (Art. 29, incisos I a IV) e inscrição em Restos a Pagar (Art. 42).

Dentre as metas, resultados, limites e condições, o artigo 4º, parágrafo 1º da referida LRF estabelece que a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO deve dispor sobre o equilíbrio

entre as receitas e despesas. Tal mecanismo visa a princípio simples, mas importante que é evitar que o ente gaste mais do que arrecade.

O artigo 9º da mesma LRF traz o dispositivo para o contingenciamento da despesa, na hipótese de frustração da arrecadação da receita, determina que, ao final de cada bimestre, se a execução de receitas e despesas se mostrar incompatível com o cumprimento das metas de resultado primário e nominal fica aberta a possibilidade de limitação empenho e movimentação financeira. A “limitação de empenho” consiste na redução nas autorizações orçamentárias para execução de gastos, permitindo compatibilizar as despesas com a efetiva arrecadação da receita.

No tal artigo 14, a mesma Lei preocupa-se com as condições para renúncia de receitas, sendo necessário que a renúncia não afete as metas de resultados primário e nominal ou estar acompanhada por medidas de compensação por meio do aumento da receita. Tal comando permite evitar a prática de renúncia irresponsável ou de caráter político de receitas.

Os artigos 18 a 23 da LRF impõem limites para as despesas de pessoal. Tais limites são estabelecidos em percentuais, para cada um dos poderes, calculados com base na Receita Corrente Líquida – RCL. Esses Limites são diferenciados entre a União, os estados e os municípios, sendo que nos municípios o limite máximo é de 54% da RCL para o Poder Executivo e 6% para o Poder Legislativo, não podendo os gastos com pessoal ultrapassarem 60% da RCL.

O artigo 24 da LRF dispõe ainda sobre condições para as despesas com seguridade social. Por meio dele, se estabelece que “*Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total*”. Esse comando expressa a necessidade da existência de fonte de recursos para o custeio das referidas despesas.

O artigo 29 da Lei, pelos seus incisos I a IV, impõe para a dívida consolidada e mobiliária, condições para operações de crédito e concessão de garantia. Esses limites também são estabelecidos em percentuais sobre a Receita Corrente Líquida. Nos municípios, o limite máximo para a dívida consolidada é de 120% da RCL.

Caso o governante ultrapasse qualquer destes limites com gastos de pessoal e com dívidas públicas, ele deverá tomar providências para se enquadrar, no prazo de doze meses, caso contrário sofrerá penalidades e não poderá contratar novas operações de crédito. Para os governantes que não cumprirem as metas da LRF estão previstas sanções institucionais e sanções pessoais (CARVALHO; TOTTI, 2005).

Já o Art. 42 da LRF veda ao titular de Poder público, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro

dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Tais obrigações ou despesas são chamadas de restos a pagar, devendo possuir recursos para acobertá-las no último ano de mandato.

A LRF atribui penalidades aos administradores que descumprirem suas metas e resultados. Cruz (2001) entende que a Lei possui um aspecto inovador, que está na forma de responsabilizar o administrador público pela gestão financeira, criando meios de acompanhamento ordenado que seja: mensal, trimestral, anual e plurianual do desempenho do gestor público.

Além disso, a LRF impõe ao administrador público o dever de prestar contas, o que segundo Meirelles (2008), mais se acentua na gestão financeira, seguindo o que diz a Carta da República, que o impõe expressamente (art. 70 a 75) não só para os administradores como para os demais responsáveis por bens e valores públicos.

Na visão de Motta (2002) a LRF acrescentou uma série de comandos, condicionamentos e cautela, que visam prezar pela eficiência na gestão pública brasileira e pelo equilíbrio fiscal nas contas públicas. Trazendo assim, alguns avanços importantes em termos econômicos e sociais, exigindo assim, uma concentração de esforços de todos os seguimentos envolvidos na gestão da coisa pública.

2.3.2 Planejamento Orçamentário e o equilíbrio fiscal

Na Administração Pública, o planejamento para a previsão das receitas e a fixação dos limites da despesa ocorre por meio do orçamento público. O modelo orçamentário brasileiro é definido na Constituição Federal de 1988 do Brasil, e compreende os instrumentos de Planejamento Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA.

O Plano Plurianual - PPA é de iniciativa do Poder Executivo e deverá ser elaborado conforme determina a CF (1988), em seu § 1º, art. 165, que especifica que:

A lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

O § 2º trata da Lei de Diretrizes Orçamentárias, determinando que ela estabelecerá as Metas e Prioridades da Administração Pública:

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

Em relação à Lei Orçamentária Anual – LOA, ela está prevista no artigo 5º da CF e deve estimar receitas e fixar as despesas para um exercício financeiro.

Nesse contexto, Piscitelli et al (2009, p. 29) explicam que “[...] *uma ação planejada do Estado, quer na manutenção de suas atividades, quer na execução de seus projetos, se materializa através do orçamento público*”.

Insta esclarecer que esses instrumentos direcionam a qualificação financeira de metas e objetivos, para assegurar a execução e a continuidade de programas de governo. Dessa forma, nos pilares do planejamento, há uma interligação entre os instrumentos orçamentários, que devem assentar-se de forma coordenada. Enquanto no PPA ocorre a definição das Diretrizes, Objetivos e Metas, a LDO estabelece as metas e prioridades da administração pública, servindo de elo entre o PPA e a LOA. Mas é na LOA que se traz a execução dos programas e projetos previstos no PPA para o curto prazo, tornando possível sua execução, desde as despesas estejam compatibilizadas com as receitas, e exista fonte de recursos para seu custeio.

É importante frisar que a LRF disciplina regras em relação aos riscos orçamentários, especificamente por meio do seu art. 9º, que afirma:

Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado 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 subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Dessa forma, o orçamento consiste num importante mecanismo para a consecução do equilíbrio fiscal, pois é por meio dele que as despesas são planejadas e compatibilizadas com as fontes de receitas para o seu custeio, permitindo ser um instrumento para implementação dos projetos de governo e das políticas públicas.

Cumprindo aqui destacar que estudo de Whiteman (2012) aponta a existência de fatores críticos, também chamados de dimensões, que afetam de forma direta a gestão pública, as quais possuem relação com o orçamento. Uma dessas dimensões diz respeito à credibilidade do orçamento, que deve ser o mais realista possível e contemplar informações verídicas, de fonte real, para posterior implantação, seguindo um modelo definido ou previsto.

O referido autor chama atenção, ademais, para a política orçamentária, advertindo que o orçamento não pode se distanciar da política governamental adotada ou que se pretende imprimir. Tais dimensões incluem a previsão e controle da execução de gastos públicos, como forma de se evitar desperdícios ou malversações das verbas públicas cuja destinação deve sempre estar direcionada ao bem comum.

2.3.3 A atuação do gestor público

A atuação do administrador ou do governante público pode produzir um diferencial no processo de equilíbrio fiscal, pois a ele cabe não somente conhecer as disposições legais, os mecanismos formais de executar as políticas, mas também o papel de criar alternativas, escolher a melhor solução dentro da margem de sua atuação discricionária, gerir observando os princípios da moralidade e legalidade, sempre procurando obter os melhores resultados para a entidade pública.

Segundo Saraiva (2006), a gestão pública tem como papel atender aos interesses da sociedade, ou seja, cumprir o interesse público tanto estatal quanto não estatal. Isso significa que o administrador ou gestor público precisa ser eficiente, pautar sua atuação fundamentada nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, produzindo bons resultados para a sociedade.

Pereira (2012) defende que a gestão pública envolve a interpretação de objetivos, a fim de transformá-los em ações por meio do planejamento, da organização, da direção e do controle, e compreende o conjunto de ideias, atitudes, normas e processos que determinam a forma de distribuir e de exercer a autoridade política e de se atender aos interesses públicos.

Chiavenato (1993), argumenta que “[...] a administração é o processo de planejar, organizar, dirigir e controlar”. Tais diretrizes fazem parte do processo de renovação da Administração Pública, criada a partir da reforma do estado, em 1990, que buscou incorporar princípios da gestão empresarial à gestão pública, com o objetivo de trazer eficiência e eficácia nas ações dos administradores públicos. Dessa forma, a Gestão pública compreende os processos de formulação, planejamento, de coordenação, de execução e monitoramento das ações governamentais.

A atividade de planejar impõe ao administrador a necessidade de ter conhecimento da realidade orçamentária e das políticas sociais; econômicas e financeiras a serem executadas. Nesse sentido, Furtado (2002) entende que se tornou preciso saber planejar o que deverá ser

executado, pois além da execução devem se controlar os custos envolvidos, cumprindo o programado dentro do custo previsto.

Martins (2002) admite que é necessário aos gestores conhecerem princípios e normas básicas da Lei. Nesse mesmo raciocínio, ressalta a importância de os gestores conhecerem a legislação:

É importante que escolham assessores e técnicos para estudar a legislação em profundidade, além de determinar ao controle interno atenção redobrada na elaboração e nos prazos de divulgação das novas formas de prestação de contas (SILVA, 2002, p. 05).

A sociedade espera que, ao promover o equilíbrio fiscal, o Estado evite condutas lesivas, aumento na carga tributária e propicie condições para o crescimento econômico sustentável, revertendo a parcela que a sociedade paga em tributos em investimentos e benefícios sociais.

2..3.4. Contextualização do Cenário Econômico

Um estudo realizado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN, com base no índice FIRJAN de Gestão Fiscal, revelou que em 2016 85,9% dos municípios do país apresentaram situação fiscal difícil ou crítica.

Pesquisa realizada pela Confederação Nacional dos Municípios – CNM em 2017 confirma que os municípios brasileiros passam por um cenário de queda da arrecadação, redução nos valores das transferências constitucionais e elevação nos gastos com pessoal. Esses estudos apontam como principais problemas a queda de arrecadação, gasto elevado com pessoal e endividamento.

Dados da Publicação da Pesquisa Socioeconômica da FIRJAN em abril de 2017 confirmaram a existência do desequilíbrio fiscal nos três níveis de governo, destacando a necessidade de reformas para o ajuste fiscal. Segundo esse estudo, vários estados encontravam-se com a despesa de pessoal próximo ou superior aos limites estabelecidos pela LRF.

O que acontece é que, em muitos casos, com a queda de arrecadação e a rigidez dessas despesas, os índices ultrapassam os limites da LRF. Além disso, esse estudo aponta o estoque de obrigações financeiras em restos a pagar sem disponibilidade financeira. A situação é extensiva aos municípios. O resultado dessa situação é um quadro fiscal no qual alguns entes não possuem recursos sequer para pagar a folha de pagamento e fornecedores.

Cenários como esse, mostram a importância do equilíbrio fiscal e do planejamento de médio e longo prazo para ajuste das contas públicas, sua importância no contexto social, dada a relevância do papel do setor público, em especial dos estados e municípios para a economia e para a sociedade.

3 METODOLOGIA

Em relação a finalidade, foi realizada uma pesquisa aplicada. Segundo Zanella, 2012, p. 70), a pesquisa aplicada, tem como motivação básica a solução de problemas concretos, práticos e operacionais.

Em relação aos os objetivos, esta pesquisa pôde ser considerada como descritiva. Segundo Trivinos (1987, p.100 citado por Zanella, 2012, p. 78) este tipo de pesquisa tem como finalidade “descrever com exatidão os fatos e fenômenos de determinada realidade”. Andrade (2001) sustenta que as pesquisas descritivas se atêm à observação dos fatos, assim como seu registro, análise, classificação e interpretação.

Quanto aos procedimentos adotados na coleta de dados, trata-se de um estudo de caso. Conforme Yin (2001, p.32 citado por Zanella, 2012, p. 84) um estudo de caso “investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real”. Ainda de acordo com Zanella:

Estudo de caso é uma forma de pesquisa que aborda com profundidade um ou poucos objetos de pesquisa, por isso tem grande profundidade e pequena amplitude, procurando conhecer em profundidade a realidade de uma pessoa, de um grupo de pessoas, de uma ou mais organizações, uma política econômica, um programa de governo, um tipo de serviço público, entre outros (ZANELLA, 2012, p. 84).

Essa forma de pesquisa foi adotada em decorrência do objetivo do trabalho que é o estudo do equilíbrio fiscal no Município de Contagem, identificando o papel do gestor público, analisando as técnicas que a prefeitura utiliza para assegurar o equilíbrio de suas contas, bem como as dificuldades encontradas para promover o equilíbrio fiscal, mensurar os aspectos positivos e negativos ligados ao equilíbrio fiscal nesse município.

Para esta pesquisa aplicou-se questionários e entrevista aos gestores envolvidos na área de Orçamento e Planejamento, Fazenda, Contábil e Financeira, para o conhecimento dos métodos de planejamento e fluxos de caixa elaborados pelo Município. Em relação aos a procedimentos de coleta de dados, também fez parte da pesquisa as fontes documentais, utilizando-se dados ou documentos de natureza quantitativa ou qualitativa, como por exemplo, exame das prestações de contas, dentre outras fontes.

Na pesquisa documental foi utilizado documentos obtidos junto ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Secretaria do Tesouro Nacional e obtidos junto a Prefeitura de Contagem. Foram utilizados os dados das prestações de contas do Município de Contagem, advindo do período de 2010 a 2017, a fim de acompanhar o equilíbrio fiscal no período, o cumprimento das metas da Lei de Responsabilidade Fiscal, identificar as variáveis ou fatores

mais sensíveis em relação ao equilíbrio e traçar uma análise da evolução da situação do município no período em análise.

Para tanto, em relação a Lei de Responsabilidade Fiscal foram avaliadas as variáveis receitas, despesas, o cumprimento das metas de resultado primário e nominal, Receita Corrente Líquida, o comportamento dos índices de despesa com pessoal e da dívida, disponibilidades de recursos e investimentos. Destaca-se ainda que, este trabalho quanto ao método e à forma de abordar o problema trata-se de uma pesquisa qualitativa. Zanella (2012) defende que uma das características da pesquisa qualitativa é que a mesma é descritiva tendo em vista que:

Se preocupa com descrever os fenômenos por meio dos significados que o ambiente manifesta. Assim, os resultados são expressos na forma de transcrição de entrevistas, narrativas, declarações, fotografias, desenhos, documentos, diários pessoais, dentre outras formas de coleta de dados e informações (ZANELLA, 2012, p.74).

4 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 - A gestão fiscal no município de Contagem e o cumprimento dos limites da LRF

Um dos meios de verificar se o Município está realizando uma gestão fiscal responsável é a análise do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. A LRF estabelece uma série de metas básicas cujo objetivo é conduzir o equilíbrio das finanças públicas. Entretanto, uma entidade pública que apresenta situação financeira ruim tem grande probabilidade de descumprir alguma diretriz da LRF, podendo isso, todavia, ficar evidente nas suas prestações de contas.

As análises e conclusões deste trabalho foram obtidas a partir das prestações de contas do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e das Demonstrações Contábeis Anuais ou Balanços Anuais, entregues à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) por meio do Sistema de Coleta de Dados Contábeis (SISTN, do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), e das prestações de contas entregues ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais por meio do Sistema Informatizado de Apoio ao Controle Externo (SIACE-LRF). A partir dessas prestações de contas, buscou-se evidenciar o comportamento do equilíbrio fiscal daquele município, sua situação financeira, suas forças e suas fraquezas em sua execução financeira.

4.1.1 A evolução do crescimento da receita orçamentária no período de 2010 a 2017 no município de Contagem

A análise da evolução do crescimento da receita teve como objetivo avaliar se os fatores que levaram ao crescimento da receita estão relacionados com o crescimento econômico, com a inflação ou com um efetivo aumento da arrecadação, já que aumentar as receitas e reduzir despesas são políticas que podem ser utilizadas para chegar ao equilíbrio fiscal. Dessa forma, o crescimento das receitas do Município pode ser demonstrado pela Tabela 1.

TABELA 1: MUNICÍPIO DE CONTAGEM – RECEITA ARRECADADA

Em RS Mil

RECEITAS	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Receitas Correntes	840.407	949.845	1.062.295	1.145.374	1.247.932	1.314.472	1.392.327	1.457.330
Tributárias	167.303	209.695	240.130	283.001	306.582	320.991	330.685	405.144
Contribuições	45.686	49.882	57.427	54.070	66.894	75.446	79.738	84.611
Sociais	25.322	28.076	33.621	31.128	40.251	37.427	40.311	43.784
Iluminação Pública	20.364	21.807	23.806	22.942	26.643	38.019	39.426	40.826
Patrimonial	27.367	20.269	21.990	18.731	30.202	51.895	48.297	42.772
Serviços	5.671	8.220	7.640	6.811	7.918	8.371	9.480	10.776
Transferências	540.021	589.393	667.860	710.474	762.125	779.893	854.751	848.067
Outras Receitas Correntes	54.360	72.386	67.248	72.286	74.211	77.877	69.377	65.960
Receitas de capital	22.135	77.800	43.701	18.431	16.519	48.555	102.820	30.926
Operações de Crédito	62	15.686	16.779	6.504	6.065	34.911	24.559	16.083
Alienações	583	2.287	0	109	682	380	445	333
Transferências de Capital	21.490	59.827	26.922	11.812	9.771	7.071	28.623	6.138
Outras Receitas de Capital	0	0	0	7	0	6.193	49.193	8.372
Intraorçamentárias	30.517	45.438	39.642	48.631	73.936	66.469	76.578	103.946
Total	893.058	1.073.082	1.145.638	1.212.436	1.338.386	1.429.496	1.571.725	1.592.203

Fonte: Balanço Orçamentário STN/SICONFI – Adaptado pelo Autor

Os dados da tabela 1 mostram que arrecadação da receita do Município de Contagem apresentou crescimento significativo, passando de R\$ 893 milhões em 2010 para aproximadamente 1,6 bilhões em 2017, o que representa um crescimento acumulado de 78,3% no período.

A Lei Municipal Nº 4.889/2018 (LDO 2018), no capítulo que trata dos riscos orçamentários, que são decorrentes da previsão da receita, informa que o Município concedia isenção do Imposto Predial Territorial Urbano para imóveis residenciais. Essa isenção vem sendo combatida gradativamente, sendo que em 2016, com o advento da Lei Complementar Municipal 214, essa isenção foi reduzida consideravelmente, limitando-se aos imóveis de valor venal inferior a R\$ 140 mil reais. A tabela 1 permite observar que os reflexos da Lei Complementar 214 puderam ser sentidos na arrecadação de 2017, quando a arrecadação das receitas tributárias, passou de R\$ 330,6 milhões em 2016 para 405,1 milhões em 2017, que corresponde a variação de 22,52% no crescimento das receitas tributárias em relação ao exercício de 2016. Os comparativos do Relatório da Receita Corrente Líquida - RREO 6º Bimestre indica que as receitas do IPTU, passaram de R\$ 94,6 milhões em 2016 para R\$ 145,6 em 2017, alavancando a arrecadação das receitas tributárias.

Ainda segundo o capítulo que trata de riscos decorrentes da receita, “a arrecadação pode ser afetada por circunstâncias imprevisíveis no cenário econômica, as receitas tributárias são sensíveis ao nível de atividade econômica medido pela taxa de crescimento do Produto Interno Bruto PIB (BRASIL, LDO; CONTAGEM, 2017).

Os comparativos das arrecadações anuais na tabela 1 mostram que as receitas tributárias têm preservado seu valor e apresentaram bom crescimento, com um salto nos valores arrecadados em 2017. Conforme a LDO (2018), foi instituído políticas voltadas para a ampliação da arrecadação como o programa de Refinanciamento da Dívida Ativa – REFIS, promoção de alterações na legislação tributário e atualização no cadastro imobiliário. Essas diretrizes levam a entender que o município tem sim procurado aumentar a arrecadação, otimizando se potencial arrecadatório (BRASIL, Lei 4.889/2017; CONTAGEM, 2017).

TABELA 2: COMPARATIVO ENTRE O CRESCIMENTO DA RECEITA VERSUS PIB E TAXA DE INFLAÇÃO

ITEM	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Taxa Acumulada
Crescimento do PIB	4,0%	1,9%	3,0%	0,5%	-3,8%	-3,6%	1,0%	1,73
Taxa de Inflação	6,50%	5,84%	5,91%	6,41%	10,67%	6,29%	2,95%	53,84
Crescimento da Receita	20,16	6,76	5,83	10,39	6,81	9,95	1,30	78,28

Fonte: Elaborado pelo Autor, a partir do Balanço Orçamentário (SICONFI), índices IPCA (IBGE) e PIB (IBGE)

A tabela 2 foi elaborada visando comparar o crescimento da Receita, versus crescimento do PIB e da taxa de Inflação, no período de referência. Seus dados indicam que mensurando-se o crescimento da receita total do município (extraído do SICONFI, Balanço Orçamentário), em relação ao crescimento do Produto Interno Bruto – PIB (medido pelo IBGE), e do Crescimento da Taxa de Inflação (medida pelo índice de Preços ao Consumidor -IPCA do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE), superou o crescimento do PIB com ampla margem em todos os anos do período.

Utilizando os mesmos dados da tabela 2, ao comparar o crescimento da receita à taxa de inflação, observa-se que a taxa acumulada de crescimento da receita (78,28%) supera a inflação acumulada do período (53,84%), entretanto, nos anos 2013 e 2016, o crescimento da inflação foi superior à elevação da arrecadação. Esses dados permitem interpretar que de certa forma o crescimento da receita mantém correlação com a taxa de inflação e tende a compensar as taxas de inflação

Visando avaliar se o Município elevou a arrecadação de suas receitas próprias³ durante o período, a tabela 3 e o gráfico 1 demonstram o crescimento das receitas próprias comparado ao crescimento das transferências⁴ recebidas e ao crescimento da taxa de inflação.

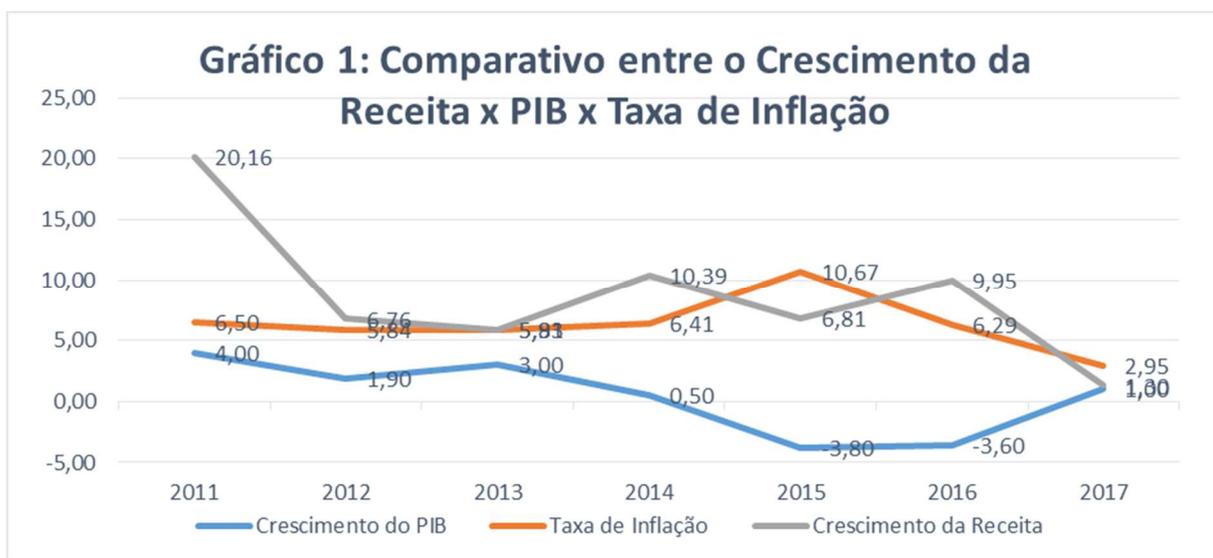
³ Receitas Próprias: Foram utilizadas segundo a metodologia da Secretaria do Tesouro Nacional utilizada para o cálculo do Índice de Capacidade de Pagamento – CAPAG, sendo elas as somas das receitas tributárias, de contribuição, patrimoniais, receita de serviços, de outras Receitas Correntes, alienações e outras receitas de capital.

⁴ Transferências: Foram somadas as receitas de transferências correntes e as transferências de capital provenientes de outros entes.

TABELA 3: CRESCIMENTO DAS RECEITAS PRÓPRIAS, TRANSFERÊNCIAS E INFLAÇÃO								
ITEM	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Taxa Acumulada
Receitas Próprias	20,52	8,74	10,29	11,83	11,24	8,51	5,24	105,33
Transferências	15,62	7,02	3,96	6,87	1,95	12,25	-3,30	52,13
Taxa de Inflação	6,50%	5,84%	5,91%	6,41%	10,67%	6,29%	2,95%	53,84

Elaborado pelo Autor, a partir dos dados do SICONFI, Balanço Orçamentário e série histórica do IBGE (Fonte: IBGE, Séries Históricas do PIB IBGE, disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/...mediaibge/.../7531a821326941965f1483c85ca...>)

As receitas próprias apresentaram um crescimento bastante acima da taxa de inflação, da ordem de 105,33% acumulado no período, contra uma inflação de 53,84%, enquanto as transferências tiveram um crescimento acumulado de 52,13%, quase empatada com a taxa de inflação. Esse comparativo pode ser melhor visualizado no gráfico 1:



Fonte: Elaborado pelo autor com base na tabela 3

Essas informações apresentadas permitem concluir que de maneira geral, o município tem procurado aumentar a arrecadação de suas receitas próprias, enquanto as transferências de outros entes mantiveram-se proporcionais ao crescimento da inflação, mostrando que o município tem buscado ampliar a arrecadação de suas receitas como fonte de custeio das despesas públicas.

4.1.2. A evolução dos gastos públicos no período de 2010 a 2017

O gasto público apresenta tendência natural de crescimento ao longo do tempo. Fatores como a inflação, o reajuste do pagamento dos servidores, o aumento das demandas sociais, as taxas de indexação da economia pressionam o aumento do gasto público ao longo do tempo, exigindo quase sempre que o orçamento global do ano seguinte seja maior que o do ano anterior. Dessa forma, as despesas orçamentárias apresentam a tendência de serem sempre crescentes.

Para a sociedade, um orçamento anual com maiores valores pode representar maior oferta de bens e serviços. Entretanto, a capacidade de gerar bens e serviços do Estado e de promover políticas públicas encontra limites na disponibilidade de recursos para custear tais despesas, esta última oriunda da arrecadação das receitas pagas pela sociedade através dos tributos. Nesse sentido, Scaff (2010, p. 542) argumenta que, como “[...] *o Estado não cria recursos, mas apenas gerencia os que recebe da sociedade, é imperioso que haja uma correlação entre as metas sociais e os recursos que gerência, seja através de arrecadação própria ou de empréstimos obtidos junto ao mercado*”.

Nessa lógica, se de um lado o Estado tem a necessidade de aproveitar sua capacidade arrecadatória, por outro, ele deve buscar otimizar a utilização dos recursos públicos, objetivando a eficiência, a economia, a eficácia e a efetividade nos gastos públicos

A LRF impõe limites que devem ser seguidos pelos administradores públicos responsáveis pelas finanças públicas. Conforme o artigo 48 da LRF, fazem parte dos instrumentos de transparência o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e as Prestações de Contas Anuais. Esses instrumentos possuem periodicidade bimestral, quadrimestral e anual, respectivamente.

Através do Balanço Orçamentário, que é um dos demonstrativos que fazem parte do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, é possível extrair diversas informações acerca da evolução do gasto público, visualizar a forma como são aplicados os recursos arrecadados, bem como mensurar a situação do equilíbrio orçamentário e os resultados auferidos anualmente. A tabela 4, em seguida, mostra o crescimento das despesas no Município de Contagem no período de 2010 a 2017:

TABELA 4: RESUMO DO BALANÇO ORÇAMENTÁRIO DE CONTAGEM NO PERÍODO DE 2010 A 2017 Em R\$ |

ITEM	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
RECEITAS ARRECADADAS	893.058	1.073.082	1.145.638	1.212.436	1.338.386	1.429.496	1.571.725	1.592.203
SALDOS ANTERIORES					23.189		60.804	
DESPESAS EMPENHADAS	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
DESPESAS CORRENTES	728.634	843.705	934.882	1.033.550	1.168.997	1.239.233	1.227.041	1.387.566
Pessoal e Encargos Sociais	372.695	418.351	489.085	623.705	723.187	720.603	726.177	795.646
Juros e Encargos da Dívida	23.311	24.745	26.198	25.618	25.296	28.896	16.078	19.130
Outras Despesas Correntes	332.628	400.609	419.599	384.227	420.514	489.734	484.786	572.790
DESPESAS DE CAPITAL	112.194	138.322	157.180	108.557	97.586	148.443	188.084	145.985
Investimentos	83.998	109.973	124.653	78.851	73.733	122.929	167.629	126.408
Inversões Financeiras								
Amortização da Dívida	28.196	28.349	32.526	29.705	23.852	25.515	20.455	19.578
DESPESAS INTRAORÇAMENTÁRIAS	26.507	46.541	38.529	54.456	68.598	72.827	77.274	99.114
TOTAL DAS DESPESAS	867.336	1.028.568	1.130.590	1.196.563	1.335.180	1.460.503	1.492.399	1.632.665
SUPERÁVIT/DÉFICIT	25.722	44.514	15.047	15.873	3.206	-31.007	79.326	-40.462

Fonte: Adaptado Balanço Orçamentário – RREO / SISTN e SICONFI – Secretaria do Tesouro Nacional

Pode-se verificar que a despesa orçamentária, sob a ótica da despesa empenhada no Município de Contagem, passou de R\$ 867 milhões em 2010 para 1,6 bilhões em 2017, o que representa um crescimento de 88,23% em termos absolutos. Na avaliação do equilíbrio fiscal, a análise da despesa empenhada possui importância, pois as despesas empenhadas e não liquidadas representam obrigações assumidas que comprometem as disponibilidades financeiras, tornando-se restos a pagar não processados no final de cada exercício.

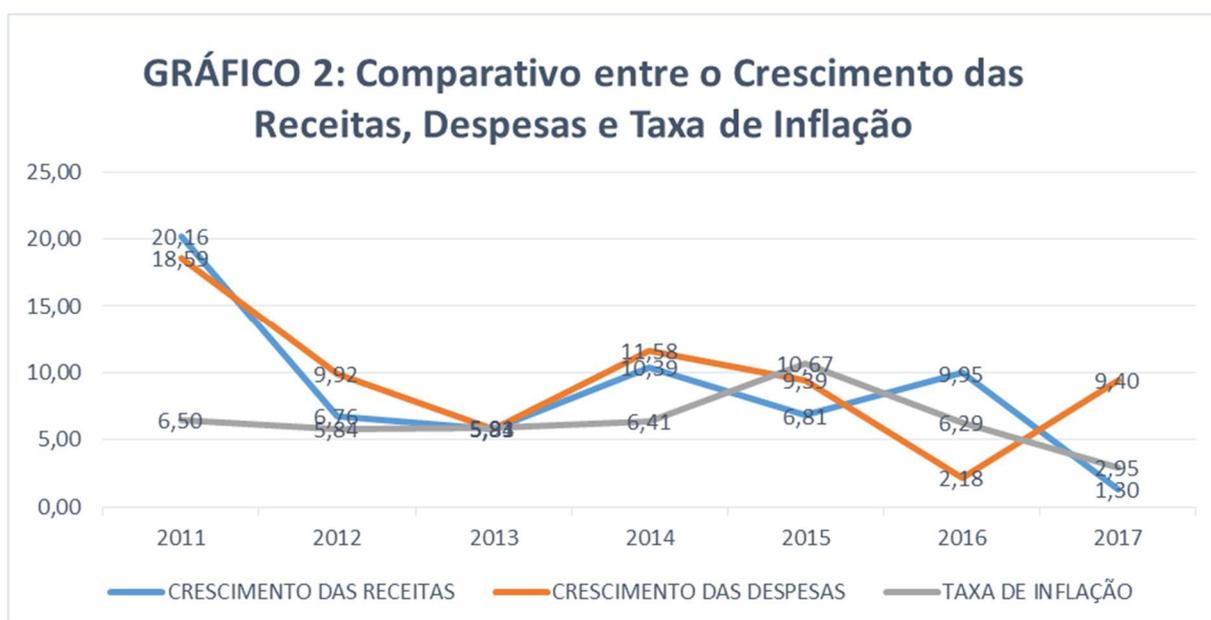
Observa-se também na Tabela 4, que o município apresentou resultado positivo no superávit orçamentário, com exceção dos exercícios de 2015 e 2017, quando o município apresentou déficit de R\$ 31,007 milhões e 40,462 milhões respectivamente. Os resultados orçamentários superavitários nos exercícios de 2010 a 2014 e 2016 colaboram para o equilíbrio fiscal, enquanto os resultados deficitários de 2015 e 2017 são indicadores de transferências de obrigações financeiras para o exercício seguinte. Em termos percentuais, o crescimento da despesa, comparado ano a ano, apresentou o seguinte quadro, ilustrado na Tabela 5, em seguida.

TABELA 5: CRESCIMENTO PERCENTUAL DAS DESPESAS

DESPESAS EMPENHADAS	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
DESPESAS CORRENTES	15,79	10,81	10,55	13,10	6,01	-0,98	13,08
Pessoal e Encargos Sociais	12,25	16,91	27,52	15,95	-0,36	0,77	9,57
Juros e Encargos da Dívida	6,15	5,87	-2,21	-1,26	14,23	-44,36	18,98
Outras Despesas Correntes	20,44	4,74	-8,43	9,44	16,46	-1,01	18,15
DESPESAS DE CAPITAL	23,29	13,63	-30,93	-10,11	52,12	26,70	-22,38
Investimentos	30,92	13,35	-36,74	-6,49	66,72	36,36	-24,59
Inversões Financeiras	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Amortização da Dívida	0,54	14,74	-8,67	-19,70	6,97	-19,83	-4,29
DESPESAS INTRAORÇAMENTÁRIAS	75,58	-17,22	41,34	25,97	6,16	6,11	28,26
TOTAL DAS DESPESAS	18,59	9,92	5,84	11,58	9,39	2,18	9,40

Fonte: Elaborado pelo Autor a partir do SICONFI -RREO: Balanço Orçamentário

Por meio da Tabela 5, observa-se que as despesas tiveram crescimento em todos os anos, sendo que as despesas de pessoal e as despesas intraorçamentárias foram as que apresentaram crescimento mais expressivo.



Fonte: Elaborado pelo autor, com base no SICONFI – RREO Balanço Orçamentário e índices IPCA do IBGE.

Traçando-se um comparativo entre as taxas de crescimento da Receita, da Despesa e do Índice de inflação medido pelo IPCA, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, verifica-se que o crescimento da despesa mantém maior correlação com o crescimento da receita do que com o crescimento da inflação.

Entretanto, o gráfico 2 demonstra que a taxa de crescimento da despesa apresentou tendência de superar o crescimento da receita, ficando superior ao crescimento da receita no período de 2010 a 2014. Enquanto a receita teve crescimento acumulado de 78,29 no período,

a despesa cresceu 88,24 no período de 2010 a 2017. Nessa perspectiva, o gasto público tem sido elevado a um patamar acima do crescimento de suas receitas. Tal fato, mostra-se desfavorável para o equilíbrio das contas públicas, já que o aumento de despesas maior que as receitas implica a redução das disponibilidades financeiras.

4.1.3. A composição do gasto público

A visualização da composição do gasto do município a partir da extração de dados do Balanço Orçamentário permite analisar as principais características do gasto público, isso porque a LRF impõe limites às despesas de pessoal e regras para assunção de despesas de caráter continuado, sendo necessário medidas de compensação para as despesas de caráter continuado. A Tabela 6, em seguida, apresenta a descrição dessa composição.

TABELA 6: COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS NO MUNICÍPIO DE CONTAGEM

ITEM	DESPESAS CORRENTES			Despesas de Capital		Despesas Intra
	Pessoal	Encargos	Outras Desp. Correntes	Investimento	Amortização da Dívida	
2010	42,97	2,69	38,35	9,68	3,25	3,06
2011	40,67	2,41	38,95	10,69	2,76	4,52
2012	43,26	2,32	37,11	11,03	2,88	3,41
2013	52,12	2,14	32,11	6,59	2,48	4,55
2014	54,16	1,89	31,49	5,52	1,79	5,14
2015	49,34	1,98	33,53	8,42	1,75	4,99
2016	48,66	1,08	32,48	11,23	1,37	5,18
2017	48,73	1,17	35,08	7,74	1,20	6,07

Elaborado a partir do Balanço Orçamentário do SISTN/SICONFI

Os dados apresentados na Tabela 6 evidenciam que as despesas de pessoal possuem maior peso em relação ao total das despesas realizadas, representando em média quase 50% do total das despesas.

O grupo “Outras Despesas Correntes” representa uma média de 32% do total das despesas realizadas. A questão é que o município possui gasto bastante elevado com despesas correntes que podem ser visualizadas na Tabela 7, apresentada em seguida.

TABELA 7: DESPESAS CORRENTES X INVESTIMENTOS

ANO	Despesas Correntes	Investimentos
2010	84,01	9,68
2011	82,03	10,69
2012	82,69	11,03
2013	86,38	6,59
2014	87,55	5,52
2015	84,85	8,42
2016	82,22	11,23
2017	84,99	7,74

Elaborado a partir do Balanço Orçamentário do SISTN/SICONFI

Os dados da Tabela 7 demonstram que as despesas de custeio consumiram mais de 82% do orçamento, enquanto os investimentos variaram entre cerca de 5,5 e 11%. Isso demonstrou um elevado grau de comprometimento com despesas correntes. Em alguns anos, como em 2013 e 2014, as despesas correntes somaram mais de 86% do orçamento, enquanto a taxa de investimentos ficou abaixo de 7% do total da despesa. As taxas mínimas e máximas das despesas de custeio variaram entre 82,03% (2011) e 87,55% (2014), o que permite concluir que as despesas correntes se situaram num patamar acima dos 80% do total do orçamento. Essas informações levam a entender que o Município possui um percentual elevado de despesas correntes rígidas, o que acarreta dificuldades em reduzir suas despesas de custeio.

Do ponto de vista do equilíbrio financeiro, o risco de se manter um percentual elevado de comprometimento com despesas correntes incide na hipótese de que caso no futuro ocorra uma queda na arrecadação, as despesas correntes terão pouca flexibilidade para cortes, fazendo com que eventuais ajustes fiscais recaiam sobre os investimentos. Para Menezes e Toneto Jr (2006), a redução do nível de investimentos pode afetar negativamente a provisão futura de bens e serviços principalmente na esfera municipal. Além disso, o comprometimento do orçamento com despesas correntes, pode, seguindo um argumento keynesiano, ocasionar uma tendência de custear os investimentos com recursos de operação de crédito.

4.1.4 O impacto dos gastos de pessoal nas contas públicas

Os resultados desse estudo mostram que a despesa de pessoal tem representado o maior gargalo na administração pública municipal de Contagem. Os gastos com pessoal são definidos no artigo 20 da LRF, estando também definidos no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF (2017, 8ª Edição) da Secretaria do Tesouro Nacional e incluem o pagamento dos servidores de

cargos efetivos, comissionados, aposentados e pensionista e os contratos de substituição de servidores.

Tendo em vista a importância do controle das despesas de pessoal nos entes públicos, a LRF trouxe medidas específicas, definindo um limite máximo, em seu artigo 18, para cada Poder, além de estabelecer como base de parâmetro a Receita Corrente líquida. - RCL⁵. O limite máximo para os municípios é de 60% da Receita Corrente Líquida, sendo 54% para o Poder Executivo e 6% para o Poder Legislativo. Acerca do cumprimento dos limites da LRF, o Município apresentou os seguintes dados, conforme pode ser observado na Tabela 8.

TABELA 8: DESPESA DE PESSOAL – CUMPRIMENTO DOS LIMITES DA LRF

								Em R\$ Mil
Receita Corrente Líquida	809.048	901.793	1.024.449	1.106.445	1.187.717	1.258.345	1.329.523	1.389.893
PODER/ENTE	DESPESA TOTAL COM PESSOAL SOBRE A RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (%)							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Executivo	45,76	46,78	48,09	52,10	53,75	51,54	47,69	47,49
Legislativo	1,77	1,84	1,98	2,34	2,59	2,62	2,55	2,50
Município	47,53	48,62	50,07	54,44	56,34	54,16	50,24	49,99

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do SISTN/SICONFI - RGF, Despesa Pessoal

A análise dos dados da tabela 8, acerca do cumprimento dos Limites de Despesa com Pessoal, revela que o município analisado se manteve dentro dos limites, tendo os seus gastos de pessoal aproximando-se aos 50% da Receita Corrente Líquida - RCL. Os gastos do Poder Legislativo mantiveram-se durante todo o período abaixo dos 2,62%, o que mostra um bom nível de gestão com os gastos de pessoal, considerando seu limite máximo, que é de 6%. Já o Poder Executivo teve suas despesas girando em torno de 48% da RCL. Esse percentual encontra-se próximo ao Limite de Alerta (90% do limite máximo por Poder, §1º, art. 59 LRF) estipulado pela LRF, momento em que os Tribunais emitem um comunicado alertando o Chefe do Poder. Ressalte-se que nos exercícios de 2013 e 2014 o Poder Executivo incorreu no “Limite Prudencial”, uma vez que a Lei, em seu artigo 22, impõe certas restrições, a saber:

Caso os limites de despesa com pessoal excedam 95% do valor máximo estabelecido, ficam vedados aos órgãos: I – concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição; II – criação de cargo, emprego ou função; III – alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; IV – provimento de cargo

⁵ Cálculo da receita utilizando como base a receita arrecadada no mês de referência e nos onze meses imediatamente anteriores (últimos 12 meses), considerando todas as receitas correntes e deduzindo as transferências legais, contribuições e dedução da receita para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; V – contratação de hora extra, salvo no caso do no inciso II do § 6o do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

As informações dos gastos de pessoal da Tabela 8 permitiram observar que o município se preocupou em manter seus gastos de pessoal abaixo dos limites de alerta e prudencial. Na ótica gerencial, a Tabela 9 mostra o crescimento da Receita Corrente Líquida comparado ao crescimento Despesa Líquida com Pessoal.

TABELA 9: CRESCIMENTO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA E DA DESPESA DE PESSOAL

ITEM	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Acumulado
Receita Corrente Líquida	11,46	13,60	8,00	7,35	5,95	5,66	4,54	71,80
Pessoal Ativo	15,14	15,46	12,64	10,74	3,98	-0,94	9,43	86,91
Inativos e Pensionistas	20,57	32,42	28,29	15,96	4,21	11,00	14,14	213,59
Outras Despesas de								
Pessoal Decorrentes de	-20,97	38,11	15,75	-19,63	-51,91	-36,63	65,51	-48,79
Contratos de Terceirização								
Despesa Bruta com								
Pessoal – DBP	14,25	18,24	14,93	10,51	2,62	0,63	10,71	96,16
Deduções Legais	16,12	27,10	3,27	9,07	9,18	17,75	43,40	206,47
Despesa Líquida com								
Pessoal – DLP	13,95	16,78	17,02	10,74	1,60	-2,24	4,11	78,32

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do SISTN/SICONFI - RGF, Despesa de Pessoal

A partir das informações da tabela 9 constata-se que houve uma relação diretamente proporcional entre o crescimento da Despesa com Pessoal e a Receita Corrente Líquida, na qual a despesa de pessoal aumentou proporcionalmente à RCL, porém em maior nível. Enquanto o crescimento acumulado da RCL foi de 71,80%, o crescimento da despesa líquida, após as deduções legais, foi de 78,32%. Considerando-se a Despesa Bruta, para fins gerenciais, seu crescimento foi ainda maior, totalizando 96,16% no período de 2011 a 2018. Destaca-se a representatividade do crescimento das despesas com inativos e pensionistas que chegou a 213,59% da RCL. Tais informações reforçam a ideia de que a longo prazo, levando-se em conta o equilíbrio fiscal, o município terá que compatibilizar o crescimento dos seus gastos de pessoal ao crescimento da receita e promover medidas para reduzir as despesas com pessoal.

4.1.5. Análise das disponibilidades de caixa

A análise das disponibilidades de caixa teve por objetivo avaliar se o Município possui disponibilidades financeiras suficientes para cobrir as obrigações financeiras assumidas com fornecedores e credores. Segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF os entes públicos devem ao final do 3º quadrimestre, no Relatório de Gestão Fiscal, prestar contas do demonstrativo de Disponibilidade de Caixa, que visa avaliar se o ente possui liquidez para arcar com os seus compromissos financeiros (MDF, 2018, p. 613).

Reza o MDF que, como regra geral, as despesas devem ser executadas e pagas no exercício financeiro e, extraordinariamente, podem ser deixadas obrigações a serem cumpridas no exercício seguinte com a suficiente disponibilidade de caixa. Essa regra constitui um verdadeiro mecanismo de controle e gerenciamento para promover o equilíbrio fiscal e evitar que o ente incorra em uma situação financeira ruim (MDF, 2018, p. 613).

A LRF, no art. 42 veda ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito (BRASIL, 2000). Entretanto, o MDF orienta que:

[...] apesar de a restrição estabelecida no art. 42 se limitar aos dois últimos quadrimestres do respectivo mandato, a LRF também estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, o que impõe que ajustes devam ser observados no decorrer de todo o mandato, de forma que as receitas não sejam superestimadas, nem haja acúmulo excessivo de passivos financeiros (MDF, 2018, p. 613).

Vale lembrar que a Lei estabelece que a disponibilidade de caixa líquida será verificada por vinculação de recursos, de forma que os recursos vinculados à determinada atividade não poderão ser utilizados para finalidade diversa, ou seja, as disponibilidades vinculadas por fonte de recursos devem ser conjugadas às suas respectivas obrigações por fonte de recursos para o cálculo das disponibilidades líquidas.

No comparativo, as disponibilidades e as obrigações do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS foram excluídas para evitar distorções dado o montante de seus recursos, seguindo o modelo do SIACE/LRF, permitindo melhor mensuração dos resultados do município. As disponibilidades compreendem os saldos de caixa, bancos e aplicações financeiras existentes no final de cada exercício (MDF, 2018, p. 613)

Nas obrigações financeiras estão incluídos os restos a pagar processados⁶ do exercício e de exercícios anteriores, restos a pagar não processados ⁷de exercícios anteriores, consignações e depósitos de terceiros.

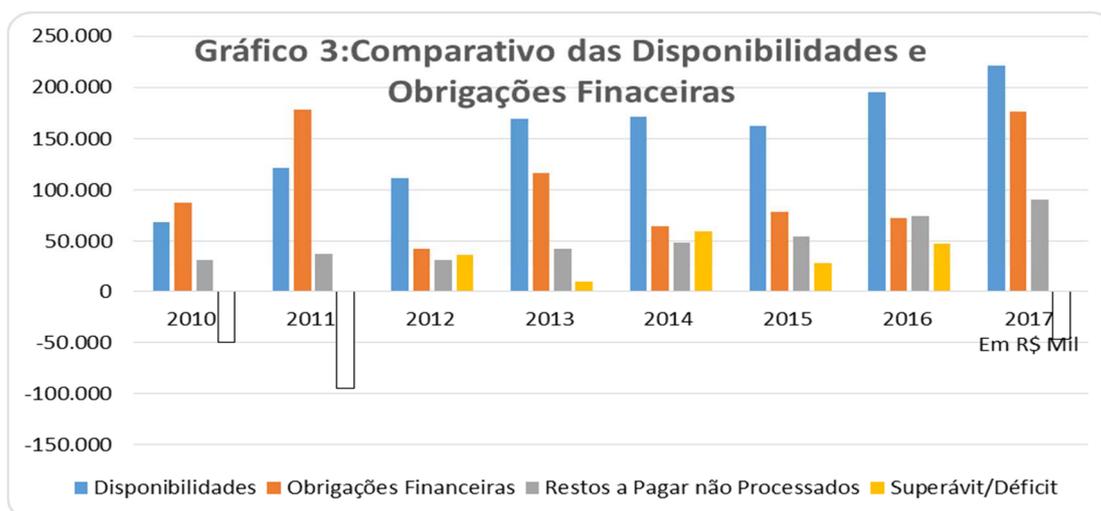
Tomando-se as informações das prestações de contas do Município, informadas ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, no Sistema SIACE-LRF, para o período de 2010 a 2017, no Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa, o Município apresentou as seguintes informações, descritas na Tabela 10:

TABELA 10: COMPARATIVO DAS DISPONIBILIDADES E OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS Em R\$ Mil

MUNICÍPIO - RPPS	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Disponibilidades	68.647	121.072	111.213	169.075	171.716	162.134	194.946	220.723
Obrigações Financeiras	87.087	178.498	42.768	116.761	64.366	78.795	72.775	176.583
Restos a Pagar não Processados	31.545	37.586	31.797	42.551	48.080	54.359	74.670	90.604
Superávit/Déficit	-49.986	-95.011	36.647	9.764	59.270	28.980	47.501	-46.465

Fonte: Elaborado pelo Autor com base no sistema SIACE LRF/TCEMG e SISTN/SICONFI, Relatório "Disponibilidade de Caixa"

Os resultados da tabela 10 demonstram que o município no período de 2010 a 2011 apresentava um desequilíbrio em suas contas públicas, com um déficit financeiro de R\$ 49,906 milhões de Reais. Em 2011 esse déficit chegou a R\$ 95,011 milhões.



Fonte: Elaborado pelo Autor com base no sistema SIACE LRF/TCEMG e SISTN/SICONFI, Relatório "Disponibilidade de Caixa"

⁶ São considerados processados os Restos a Pagar referentes a empenhos liquidados e, portanto, prontos para o pagamento, ou seja, cujo direito do credor já foi verificado (MDF, 2018 p. 618).

⁷ São considerados não processados os empenhos de contrato e convênios que se encontram em plena execução ou que ainda não tiveram sua execução iniciada, não existindo o direito líquido e certo do credor. no encerramento do exercício a despesa orçamentária que se encontrar empenhada, mas ainda não paga será inscrita em restos a pagar não processados (MDF, 2018 p. 618).

Os dados da tabela 10, apresentados também no gráfico 3, demonstram que, nesses dois exercícios (2010 a 2011), mesmo se fossem desconsiderados os restos a pagar não processados, ainda assim o resultado seria deficitário, o que implica dizer que a situação financeira era ruim, pois as disponibilidades existentes não eram suficientes para pagar os passivos financeiros. A partir de 2012 o município teve evolução de sua gestão financeira conseguindo gerar superávits sucessivos até o exercício 2016. Já no exercício de 2017 o município teve um déficit financeiro de cerca de R\$ 46,465 milhões. Entretanto, havia disponibilidades para cobrir as obrigações reconhecidas, ou seja, restos a pagar processados e outras obrigações líquidas e certas, recaindo esse déficit sob parte dos restos a pagar não processados, o que poderá comprometer as disponibilidades no futuro.

Deve ser considerado o fato dos anos de 2012 e 2016 terem sido caracterizados por final de mandato, caso o município tivesse finalizado esses dois anos com déficit financeiro, estaria descumprindo o artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício (BRASIL, LC 101, 2000).

A interpretação dos resultados do gráfico 3 permite observar que houve uma forte preocupação da administração no cumprimento do artigo 42 da LRF, uma vez que as disponibilidades financeiras líquidas tiveram resultados superavitários nos anos de 2012 a 2016, o que demonstra uma boa liquidez nesse período, não incorrendo em déficits nos anos finais de mandato. Contudo o resultado deficitário nas disponibilidades líquidas de caixa em 2017, acompanhada de déficit orçamentário no mesmo ano (tabela 4), revelou dificuldade no controle dos restos a pagar não processados.

4.1.6. Do Endividamento, geração de resultado primário e nominal

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF elegeu o controle do endividamento público como um dos principais focos de uma gestão fiscalmente responsável, preocupando-se em estabelecer regras, condições e limites para o endividamento, para a contratação de operações de crédito e metas voltadas para a geração de resultado primário e nominal. Tornou-se, assim,

um mecanismo de planejamento, acompanhamento e controle de todas as etapas relacionadas ao endividamento público (MDF, 2018, p. 216).

Assim, a LRF estabeleceu um mecanismo de planejamento, acompanhamento e controle de todas as etapas relacionadas ao endividamento público (MDF, 2018, p. 216):

- Fixação de metas de receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO;
- Contenção das despesas públicas caso a realização da receita não se comporte como o esperado, trazendo risco “[...] *ao cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais*”;
- Comandos para recondução da dívida, no caso de a dívida consolidada ultrapassar o limite fixado ao final de um quadrimestre. Nesse caso, ela “[...] *deverá ser a ele reconduzida até o término dos três quadrimestres subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro*” (BRASIL, Lei Complementar 101, 2000).

O limite para o endividamento dos Municípios foi fixado pela Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, sendo esse percentual de 120% da Receita Corrente Líquida. Por sua vez, a geração de resultado primário está relacionada ao resultado não financeiro, entendido como “[...] *o esforço fiscal direcionado à diminuição do estoque da dívida pública*”, enquanto o resultado nominal representa a “[...] *variação da Dívida Consolidada Líquida em dado período*” (MDF, 2018, p. 216).

O Estoque da dívida e a geração de resultado primário e nominal no Município de Contagem apresentaram o seguinte comportamento, conforme pode ser observado pelos dados apresentados nas Tabelas 11 e 12.

TABELA 11: MUNICÍPIO DE CONTAGEM: ESTOQUE DA DÍVIDA E RESULTADO NOMINAL

Em R\$ Mil

ITENS	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Receita Corrente Líquida	809.048	901.793	1.024.449	1.106.445	1.187.717	1.258.345	1.329.523	1.389.893
Dívida Consolidada	469.235	475.262	476.851	466.665	598.717	768.507	609.270	482.619
Dívida Consolidada Líquida	413.569	369.867	340.204	299.322	414.613	617.700	272.297	245.327
Resultado Nominal	-21.991	-54.324	-12.581	-53.694	195.200	203.087	-253.849	-118.524

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do SISTN/SICONFI-RGF, DÍVIDA CONSOLIDADA E RREO RESULTADO NOMINAL

TABELA 12: MUNICÍPIO DE CONTAGEM: ESTOQUE DA DÍVIDA

ITENS	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dívida Consolidada	58,00%	52,70%	46,55%	42,18%	50,41%	61,07%	45,83%	34,72%
Dívida Consolidada Líquida	51,12%	41,01%	33,21%	27,05%	34,91%	49,09%	20,48%	17,65%
Em R\$ Mil								
Receita Corrente Líquida	809.048	901.793	1.024.449	1.106.445	1.187.717	1.258.345	1.329.523	1.389.893

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do SISTN/SICONFI: RESULTADO NOMINAL

CONTAGEM: RESULTADO PRIMÁRIO

RESULTADO PRIMÁRIO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	52.294	31.184	35.242	90.066	15.609	-46.865	44.696	-60.288

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do SISTN/SICONFI: RESULTADO PRIMÁRIO

Constata-se que o Município tem realizado um bom gerenciamento da dívida, mantendo a dívida Consolidada Líquida abaixo do limite máximo de 120% da Receita Corrente Líquida. O Estoque da dívida, que era de R\$ 469,235 milhões em 2010 (58% da RCL) chegou a R\$ 768,507 milhões em 2015 (61,07% da RCL, retornando para 482,619 em 2017, (34,72% da RCL). Já a Dívida Consolidada Líquida, em que são deduzidas as disponibilidades e os haveres financeiros, utilizada para fins de cálculo dos limites legais da LRF, representava 51,12% da RCL em 2010, teve reduções sucessivas, caindo para 17,65% da RCL em 2017. Esses dados demonstram que houve geração positiva de caixa e haveres financeiros no período.

A evolução da dívida pode ser mensurada no resultado nominal, que apresentou resultados negativos ou positivos conforme os montantes de redução ou aumento da dívida. Quanto ao resultado primário, houve sucessivos resultados primários superavitários de 2010 a 2014, e em 2016, e resultado deficitário nos exercícios de 2015 e 2017. Contudo o nível de endividamento permaneceu controlado, contribuindo para o equilíbrio fiscal.

4.2. O Orçamento Público como instrumento de controle: a atuação dos gestores públicos

Visando abordar a importância do orçamento como instrumento de planejamento e controle, bem como obter informações sobre as ações, atuação gerencial e processos estabelecidos para o controle dos gastos públicos, foram aplicados dois questionários, sendo um deles destinados à Secretaria Municipal de Orçamento, Planejamento e Gestão e à Secretaria Municipal de Fazenda, respondidos por gestores das respectivas secretarias. Esses questionários encontram-se no apêndice desta pesquisa.

No questionário destinado à Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, foram abordadas várias questões, das quais foi indagada a metodologia utilizada para alcançar o equilíbrio fiscal de curto, médio e longo prazo, na elaboração das peças

orçamentárias. Constatou-se a existência de grande preocupação com as projeções da receita e as vinculações constitucionais e legais, pois segundo o entrevistado, a partir delas são fixadas as despesas, seguindo uma ordem de prioridade de fixação das despesas obrigatórias e demais despesas:

Na parte da receita, deverá estar previsto tudo aquilo que a administração pública irá arrecadar no ano seguinte. A principal receita é a proveniente dos tributos, sejam aqueles arrecadados diretamente, sejam aquelas que venham por transferência [...] No entanto, o município não pode destinar aleatoriamente os valores que quiser para cada área. Portanto, das receitas do Tesouro, oriundas de impostos, taxas e transferências, parte vai atender os gastos constitucionais (obrigatórios) com Educação (25%) e Saúde (15%). O que sobra dessa conta (60%) é considerado livre e é destinada aos demais gastos da Administração Pública [...] Temos, também, as receitas vinculadas à execução de ações específicas, a maioria delas para as áreas finalísticas tais como Saúde, Educação, Assistência Social, Habitação, Transporte Público, Obras... Os valores para as despesas serão distribuídos considerando-se, em primeiro lugar, aquelas despesas obrigatórias, tais como despesas com pessoal, dívida pública, precatórios e os programas de governo que fornecem produtos e serviços diretos à população (educação, saúde, assistência social, manutenção da cidade, etc.). Desta forma procura buscar o equilíbrio entre as despesas e receitas que é fundamental nos orçamentos públicos, atendendo da melhor forma possível os anseios da população do município.

Foi abordado acerca dos mecanismos existentes para o controle das despesas e redução dos gastos no caso de ocorrer uma frustração de arrecadação da receita, ao que os gestores mensuraram dois importantes mecanismos que é o contingenciamento de despesas, procurando preservar o pagamento das despesas obrigatórias e serviços essenciais e efetuando cortes nas despesas não obrigatórias, sendo os primeiros a sofrerem cortes os investimentos. Segundo o entrevistado:

É notável a relevância da receita no processo orçamentário, cuja previsão dimensiona a capacidade governamental em fixar a despesa e, no momento da sua arrecadação, torna-se instrumento condicionante da execução orçamentária da despesa. [...] Nesse caso, há necessidade de contingenciamento, situação em que a Administração Pública se vê obrigada a rever os gastos e avaliar o que pode ser interrompido, adiado ou mantido, preferencialmente sem prejuízo dos serviços para os cidadãos, mas de modo a recuperar o equilíbrio entre receita e despesa.

Além disso, foi citado o controle legal em cumprimento do artigo 42 da LRF que traz as medidas de ajuste para as despesas de pessoal, caso as despesas de pessoal excedam a 95% da RCL, o que mais uma vez demonstra a importância da LRF para as contas públicas. A referida lei prevê que:

[...] caso os limites de despesa com pessoal excedam 95% do valor máximo estabelecido, ficam vedados aos órgãos: I – concessão de vantagem, aumento, reajuste

ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição; II – criação de cargo, emprego ou função; III – alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; IV – provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; V – contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Quanto aos processos de controle para o equilíbrio fiscal, mencionou-se a existência de uma Comissão chamada de Câmara de Coordenação Orçamentária e Administração Financeira – CCOAF que decide sobre a alocação dos gastos do governo, alteração de programas e acompanhamento financeiro e adequação a LRF. O gestor da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão opinou que:

Existe na Prefeitura de Contagem a Câmara de Coordenação Orçamentária e Administração Financeira – CCOAF que como objetivo coordenar a programação e a execução orçamentária e financeira do Município, observados a Lei Orçamentária Anual e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Tem, dentre outra, a finalidade de deliberar sobre qualquer comprometimento de recursos ordinários dos órgãos da Administração Direta e Indireta e dos fundos municipais; sobre despesas de capital no âmbito da Administração Direta e Indireta; deliberar sobre a instituição ou alteração de programas, projetos e fundos da Administração Pública Municipal que tenham impactos orçamentários e financeiros; estabelecer prioridades, diretrizes, orientações e limites, quando for o caso, para aplicação dos recursos de qualquer fonte previstos na lei orçamentária etc.

Mencionou-se ainda o acompanhamento dos projetos e atividades e estratégicos pela Secretaria Municipal de Governo, o que leva a compreender que a alocação dos gastos e programas possuem além do controle gerencial, um controle de cunho político, em relação aos programas prioritários. Para o entrevistado:

[...] Além da CCOAF a Secretaria Municipal de Governo é responsável pela coordenação das atividades de apoio as ações políticas do Poder Executivo e viabilizar a execução dos projetos prioritários e estratégicos definidos pelo Governo Municipal. Portanto, as definições para a aplicação de recursos passam por estas instâncias.

Relata-se que a respeito das políticas de planejamento para o controle das despesas de pessoal, foi respondido que “[...] o controle das despesas com pessoal é realizado através do Orçamento do Município e de Relatórios Gerenciais que possibilitam este controle”. Dessa forma, infere-se que o orçamento é o maior instrumento de controle para os gastos de pessoal no município, sendo o controle dos gastos é acompanhado por relatório. Contudo, o Município ainda carece de uma política de planejamento ou um programa para controle dos gastos de

peçoal no longo prazo, restando como mecanismo de controle as normas da LRF e as limitações orçamentárias.

No tocante ao questionário respondido pelo gestor da Secretaria Municipal de Fazenda, destacam-se os trabalhos de previsão das receitas de competência daquela Secretaria, o monitoramento diário da arrecadação e a participação do Secretário nas deliberações para contingenciamento e autorização de despesas.

Em síntese, verificou-se que existe um trabalho integrado entre a Secretaria Municipal de Fazenda e a Secretaria Municipal de Planejamento no processo de compatibilização entre a receita arrecada e as despesas realizadas, de forma que a Secretaria de Municipal de Fazenda Projeta as receitas, acompanha diariamente sua realização, emite relatórios e comunica a Secretaria de Planejamento quando ocorre queda de arrecadação e respectiva necessidade de contingenciamento. Além disso existe representação da Secretaria de fazenda da Câmara da COAF sobre as decisões orçamentárias e compatibilização da receita ou fontes de custeio.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas finanças públicas, o equilíbrio das contas públicas está intrinsecamente relacionado ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. Essa Lei traçou várias diretrizes, vários comandos, limites e orientações visando promover a responsabilidade fiscal e traz os requisitos mínimos necessários para assegurar o equilíbrio fiscal. Contudo o foco da administração pública na visão gerencial deve ir além de cumprir a lei, deve também pautar-se nos princípios da eficiência, eficácia e economicidade, buscando obter bons resultados e gerar benefícios para a sociedade. O Município de Contagem demonstrou ter comprometimento com o cumprimento dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal e possuir processos de controle eficientes para promover o equilíbrio fiscal.

O município demonstrou ter procurado melhorar sua gestão tributária, otimizar sua arrecadação, e compatibilizar o gasto público com as receitas realizadas. Por sua vez, as despesas públicas demonstraram taxas de crescimento maiores que as taxas de crescimento da receita, requerendo vigilância para o equilíbrio das contas públicas. A dívida consolidada manteve-se num nível razoável, dentro dos limites da LRF e compatível com a capacidade de pagamento, a geração de resultado primário e nominal foi satisfatória, os resultados orçamentários foram superavitários na maior parte do período, à exceção de 2015 e 2017 e a gestão financeira das disponibilidades de caixa líquida das obrigações começou deficitária em 2010 e 2011, passando a ser superavitária de 2012 a 2016, incorrendo novamente em déficit financeiro em 2017, não houve insuficiência financeira no final do mandato e a despesa de pessoal não ultrapassou os limites máximos nos poderes Executivo e Legislativo.

O Município possui gargalos que devem ser trabalhados para não prejudicar o equilíbrio futuro de suas contas, sendo os principais pontos críticos: o comprometimento de seu orçamento com despesas rígidas, de pessoal e de custeio, que somaram em média mais de 80% do orçamento, o comprometimento das disponibilidades com obrigações em restos a pagar, a compatibilização das despesas empenhadas com a receita realizada, para gerar superávit orçamentário.

Os questionários aplicados permitiram conhecer que existe todo um complexo de processos, normas e controles necessários para promover o equilíbrio fiscal. De fato, o orçamento e a Lei de Responsabilidade fiscal relevaram-se relevantes instrumentos para o controle do gasto público. O orçamento mostrou-se o maior mecanismo de planejamento, execução e controle do gasto público, a ação gerencial dos gestores públicos, através de

estimativas e monitoramentos mostraram-se mecanismos dinâmicos para limites e execução do gasto público e do equilíbrio entre a receita e despesa. Foi visto também que existe necessidade de planejamento dos gastos de pessoal a longo prazo.

Realmente a Lei de Responsabilidade Fiscal, a legislação e o orçamento público mostraram-se instrumentos indispensáveis para o controle dos gastos e o equilíbrio fiscal das contas públicas, mas a administração pública precisa avançar e ir além de cumprir dos limites mínimos legais, passando para uma cultura gerencial que objetive melhores resultados.

6 REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, M. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017
- ARAÚJO, I.; ARRUDA, D. **Contabilidade pública**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2004.
- BASTOS, C. R. **Curso de direito financeiro e de direito tributário**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1992.
- DIRETORIA DE POLÍTICAS ESTRATÉGICAS – DIRPE. C748r. Confederação Nacional da Indústria. Regras fiscais: aperfeiçoamentos para consolidar o equilíbrio fiscal. São Paulo: 2014
- FONTENELE, Alysson Maia. O orçamento público no Brasil: uma visão geral. **Jus Navigandi**, Teresina, Ano 7, n. 62, fev. 2003. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/3738/orcamento-publico-no-brasil>>. Acesso em: 30/06/2018.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 31/03/2018.
- BRASIL. Lei complementar nº101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 30/03/2018.
- BRASIL. Lei 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**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 31/03/2018.
- BRASIL, Lei 4.889/2017. **Dispõe sobre as Diretrizes para a Elaboração e Execução da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2018 e dá outras providências**, Contagem. Disponível em: <http://www.contagem.mg.gov.br/?og=527684&te=transparencia_arquivos&tp=pecas_orcamentarias>. Acesso em: 05/04/2018.
- CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e contabilidade pública: teoria e prática**. Campo Grande: Ruy Barbosa, 2005.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração: abordagem descritivas e explicativas**. 4ª ed. São Paulo: Makron Books, 1993.
- CRUZ, Flávio da (Coord.). **Lei de responsabilidade fiscal comentada**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FIRJAN. **A Situação Fiscal dos Estados Brasileiros**. Disponível em <https://www.poder360.com.br/wp-content/uploads/2017/04/A-situa__o-fiscal-dos-estados_FIRJAN-2017.pdf>. Acesso em 21/03/2018.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Regras fiscais**: aperfeiçoamentos para consolidar o equilíbrio fiscal. São Paulo: 2014

FIRJAN. **A Situação Fiscal dos Estados Brasileiros**. Disponível em <https://www.poder360.com.br/wp-content/uploads/2017/04/A-situa__o-fiscal-dos-estados_FIRJAN-2017.pdf>. Acesso em 21/03/2018.

FIRJAN. **Índice Firjan de Gestão Fiscal – IFGF 2016**. Disponível em <<http://publicacoes.firjan.org.br/ifgf/2016/files/assets/common/downloads/publication.pdf>>. Acesso em 03/06/2018.

FISCALIZANDO COM O TCE, Minas Transparente, disponível em <<https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/>>, acesso em 05/06/2018.

FONTENELE, Alysson Maia. O orçamento público no Brasil: uma visão geral. **Jus Navigandi**, Teresina, Ano 7, n. 62, fev. 2003. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/3738/orcamento-publico-no-brasil>>. Acesso em: 30/06/2018.

KEYNES, John Maynard. *Activities 1940-1946 shaping the post-war world: employment and commodities*. London: MacMillan, 1980. v. 27.

MANUAL DE DEMONSTRATIVOS FISCAIS, 8ª edição. Brasília, 2017, Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/mdf>>

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MENEZES, Rafael T.; TONETO JR., Rudinei. Regras fiscais no Brasil: a influência da LRF sobre as categorias de despesa dos municípios. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, Ipea, jun./dez. 2006 (Texto para Discussão n. 29).

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 34ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 37ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MOREIRA NETO, D. F. **Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal**: finanças públicas democráticas. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas licitações e contratos**: estudos e comentários sobre a Lei 8.666/93 e 8.987/95, a nova modalidade do pregão, impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal. 9ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

PELICIOLI, Angela Cristina. A lei de responsabilidade fiscal. **Revista de Informação**

- Legislativa**, Brasília, ano 37, n. 146, 109-117 abr/jun 2000.
- PEREIRA, Bresser. *Macroeconomia da Estagnação*, São Paulo: Editora 34:167-190.
- PISCITELLI, Roberto Bocaccio et al. **Contabilidade pública**: uma abordagem da administração financeira pública. 11ª Ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE CONTAGEM. Portal da Transparência. **Relatório da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: <http://www.contagem.mg.gov.br/transparencia/public/relatorio-lrf/resp_fiscal/show>
- RESTON, Jamil. **O município para candidatos**. 4ª ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2000.
- RELATÓRIO RESUMIDO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – RREO, Município de Contagem, 2010 a 2017, disponível em <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf#>>, acesso em 05/06/2018
- RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL – RGF, Município de Contagem, 2010 a 2017, disponível em <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf#>>, acesso em 05/06/2018
- RODRIGUES, Francielle Yukari; SANTANA, Denise Dias de. **Administração pública**: os poderes e deveres dos órgãos e agentes públicos. Londrina: Unifil, 2012. Prêmio de Produção Científica Reynaldo Camargo Neves.
- SCAFF, Fernando Facury. Sentenças aditivas, direitos sociais e reserva do possível. **Revista Dialética de Direito Processual**. Disponível em: <[http://www.scaff.adv.br/cgi-bin/lista_doc.cgi?id_usuario=l00000l&u=1000000&d=2&dt=20080508&c=0&fl_backup=0&data_backup=\(null\)](http://www.scaff.adv.br/cgi-bin/lista_doc.cgi?id_usuario=l00000l&u=1000000&d=2&dt=20080508&c=0&fl_backup=0&data_backup=(null))>. Acesso em 05/06/2018.
- SILVA, Lino Martins. **Contabilidade governamental**: um enfoque administrativo. 5ª ed. São Paulo, 2002.
- TORRES, R. L. **O orçamento na Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.
- TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.
- TRUJILLO FERRARI, Alonso. **Metodologia da pesquisa científica**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1982.
- WHITEMAN, John L. The Efficiency of Developing Country Public Financial Management Systems. **International Public Management Review**, Electronic journal of the International, v.13, 66-84, 2012.
- YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. 2ª Edição. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012. 160 p.

APÊNDICE 1

Questionário enviado à Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão do Município de Contagem



Pesquisa para o Trabalho de Conclusão de Curso do aluno Hemerson Fernandes Soares, Pós-Graduando do Curso de Gestão Pública Municipal da Universidade Federal de São João Del Rey, sob orientação de conteúdo do Professor Mucio Tosta Gonçalves

Pesquisa direcionada a Gestores

Órgão/Unidade onde atua: Prefeitura de Contagem / Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão

1 – Na elaboração das peças orçamentárias Plano Plurianual-PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA, qual a metodologia utilizada para alcançar o equilíbrio fiscal no curto, médio e longo prazo?

2 – No processo orçamentário, como é feita a vinculação entre as fontes de recursos (receitas) para o custeio dos programas de governo e os de manutenção da atividade estatal:

3 – Existe alguma política de planejamento para o controle das despesas de pessoal?

4 - Como se dá o controle das liberações de crédito orçamentário (provisões) para a realização da despesa autorizada na loa? Existe uma ordem de prioridades para autorização das despesas durante a execução orçamentária?

5 - Existem alguma comissão ou órgão que avalia a prioridade ou pertinência para a alocação dos gastos em relação aos programas de governo? Quais os critérios para a alocação dos recursos?

6 - Caso ocorra frustração da receita orçamentária existe mecanismos para controle das despesas e redução dos gastos? Como funciona esse processo?

7 - Existe algum processo de avaliação onde são comparadas as metas previstas versus realizadas e a despesa orçada versus executada? Como se dá esse processo?

APÊNDICE 2

Questionário enviado à Secretaria Municipal de Fazenda



Pesquisa direcionada a Gestores

Órgão/Unidade onde atua: Secretaria Municipal de Fazenda

1 – Como é feito as estimativas de projeção de arrecadação da receita para a LOA e PPA?

2 – Como se dá o acompanhamento da arrecadação da receita? Qual a periodicidade e ações promovidas para alcançar as metas?

3 – A Secretaria Municipal de Fazenda ou o Município exerce algum controle sobre as autorizações de despesas orçamentárias que vincule a arrecadação às liberações de despesas?

4 - Como são projetados os fluxos de caixa para o pagamento das despesas autorizadas?

5 - Na hipótese de ocorrer queda de arrecadação, seja por motivos econômicos ou outros, quais são as ações que a Secretaria Municipal de Fazenda adota?

6 - Existe ação coordenada entre a secretaria de fazenda e secretaria de planejamento para equilibrar a arrecadação com a realização de despesas, para alcançar o equilíbrio fiscal? Como se dá esse processo?