

Evento: XXIV Jornada de Pesquisa

**MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NO ÂMBITO DAS FINANÇAS PÚBLICAS: O
MUNICÍPIO DE AJURICABA/RS¹
INSTITUTIONAL CHANGES IN PUBLIC FINANCE: THE CITY OF
AJURICABA / RS**

Tiago Rodrigo Lutzer Tizotte²

¹

² Mestrando do Curso de Desenvolvimento Regional da Unijui.

RESUMO

Ao mesmo tempo em que a Constituição Federal de 1988, deu o pontapé inicial para a implementação de importantes conquistas políticas e sociais com a regulação, o controle e a transparência das ações de governo, principalmente quando envolvem a aplicação de recursos públicos, conferiu aos municípios autonomia político-administrativa e orçamentária, garantindo a estes sustentabilidade financeira e política. O objetivo deste trabalho é analisar o comportamento das receitas e dos gastos públicos do município de Ajuricaba/RS no período de 2006 a 2018, à luz destas mudanças institucionais ocorridas no âmbito das finanças públicas municipais ocorridas a partir da Constituição Federal de 1988. Insere-se além da CF/1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) e a Lei de Acesso a Informação (2011). Analisa-se também se as diferentes visões teóricas sobre a tendência de crescimento dos gastos públicos e a demonstração da ocorrência ou não destas tendências no município de Ajuricaba/RS. Almejando desvendar o comportamento dos diferentes elementos do orçamento com a finalidade de compreender a evolução das receitas e principalmente das despesas da administração municipal.

Palavras-chave: Finanças Públicas Municipais; Ajuricaba; Constituição Federal de 1988; Lei de Responsabilidade Fiscal; Crescimento dos Gastos Públicos.

ABSTRACT

While the Federal Constitution of 1988 gave the kick-off for the implementation of important political and social achievements with the regulation, control and transparency of government actions, especially when they involve the use of public funds, given municipalities political and administrative autonomy and budget, ensuring these financial and political sustainability. The objective of this study is to analyze the behavior of revenues and public spending in the city of Ajuricaba/RS in the period 2006-2018, in the light of these institutional changes within the municipal public finances brought about by the Federal Constitution of 1988. Inserts-is beyond the CF/1988, the Fiscal Responsibility Law (2000) and the Access to Information Act (2011). It also discusses the different theoretical views on the growing trend of public spending and the demonstration of the presence or absence of these trends in the municipality of Ajuricaba/RS. Aiming to unravel the behavior of different budget elements in order to understand the evolution of revenues and expenses mainly from the municipal administration.

Evento: XXIV Jornada de Pesquisa

Keywords: Municipal Public Finances; Ajuricaba; 1988 Federal Constitution; Fiscal Responsibility Law; Growth of Public Expenditure.

INTRODUÇÃO

A política fiscal é utilizada para manter a economia estável e para controlar o desemprego, ajustando a alocação de recursos financeiros e contribuindo com a distribuição de renda. Nos municípios, essa intervenção se dá através do manuseio das receitas próprias e dos gastos públicos, objetivando a geração de empregos e renda na economia local, que acarretará em ampliação do desenvolvimento a nível local.

Considerando que o resultado da entrada e/ou saída de recursos financeiros nos municípios é um bem público e, uma vez que a despesa deve ser definida coletivamente e não individualmente, o usufruto desses serviços e bens deve ser exercido por toda a comunidade. Neste contexto, os gastos públicos no atendimento das demandas da sociedade são definidos através da elaboração dos orçamentos anuais - Lei Orçamentária Anual (LOA) a qual estima a receita e fixa a despesa do respectivo Ente, isto é, há um limitador das despesas públicas e a previsão das receitas tributária -, as quais consolidam o conjunto de demandas de uma determinada região ou país.

A Constituição Federal de 1988, implementou, dentre outras mudanças importantes, alterações relativas a obrigações de gastos com a seguridade social (saúde, assistência e previdenciária), limites de gastos com a saúde e a educação e estabeleceu normas de planejamento público através da obrigatoriedade do uso de três instrumentos de planejamento público, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Além disso, a descentralização dos recursos tributários, promovida pela referida Constituição Federal tornou-se um movimento de municipalização da receita, com o reordenamento das competências tributárias e, principalmente através da transferência de recursos financeiros entre os entes federativos.

O foco condicionante dessa transferência de responsabilidades frente à execução de políticas públicas locais está alicerçada no princípio da subsidiariedade, princípio pelo qual se atribui maior competência à comunidade local, que teria maiores condições de atender as demandas por conhecer melhor a realidade local e regional e ainda estar mais próxima da população alvo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada em 2000 e a Lei de Acesso à Informação (LAI), em 2011, surgiram posteriormente, preencheram as lacunas nas áreas de finanças públicas relativas à transparência, ao controle social e regulamentaram artigos da Carta Magna nos assuntos que lhes competem. As principais contribuições destas novas normas institucionais foram estabelecer regras objetivas em finanças públicas e promover o controle social, com vistas a um maior controle sobre as receitas e despesas dos entes federados não só por parte dos gestores públicos e dos órgãos de fiscalização, mas também pela sociedade. A LRF objetivou num cenário de indisciplina fiscal em todas as esferas de governo, conter os gastos públicos através da exigência do equilíbrio fiscal e também incentivar o acompanhamento da gestão e a participação cidadã na Administração Pública.

Evento: XXIV Jornada de Pesquisa

É neste contexto de mudanças que se analisa as finanças públicas do Município de Ajuricaba/RS. Ao mesmo tempo em que se condiciona o aumento dos recursos para destinação em políticas públicas a partir da descentralização das receitas e das despesas, condiciona instrumentos voltados ao ajuste fiscal e, à contenção de despesas. Para que os gestores realizem uma administração sustentável, transparente e eficiente, considerando os desafios impostos pela legislação em vigor, cumprindo-a em relação a correta aplicação dos recursos, é necessário o controle dos gastos e o planejamento das ações, ou seja, se faz necessário um orçamento estruturado da receita e despesa.

Diante do exposto, o presente estudo visa analisar o comportamento das receitas e dos gastos públicos do município de Ajuricaba no período compreendido entre os anos de 2006 a 2018, à luz das mudanças institucionais (CF 1988, LRF, LAI) no âmbito das finanças públicas municipais. Analisa-se as implicações destas mudanças nas finanças municipais abordando o cenário objetivo da situação econômica e financeira do município objeto do estudo. Para tanto analisa-se sob a ótica da receita tributária - através das fontes de arrecadação - e da despesa - através de suas classificações por categoria econômica e por função. Tendo-se por base as diferentes visões teóricas sobre a tendência de crescimento dos gastos públicos.

MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NO ÂMBITO DAS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

A regulação, o controle e a transparência das ações de governo, especialmente quando envolvem a aplicação de recursos públicos, constituem instrumentos fundamentais para se garantir uma gestão pública responsável. Entre os instrumentos normativos que integram a estrutura básica de nosso sistema de regulação dos gastos públicos, destacam-se a Constituição Federal de 1988 que conferiu aos municípios autonomia político-administrativa e orçamentária e a Lei de Responsabilidade Fiscal, cujas disposições aplicam-se indistintamente à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, tendo papel estratégico no cenário institucional das finanças públicas. Assim, neste capítulo, objetiva-se demonstrar o panorama das mudanças institucionais no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988, passando pela Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) até a Lei de Acesso a Informação (2011).

A Constituição Federal de 1988 conferiu aos municípios brasileiros autonomia e independência, além de garantias concretas de receitas públicas para assegurar um mínimo de sustentabilidade. No panorama político, porém, o município, historicamente, foi percebido como o ente federado mais fraco, de menor importância, sendo que as questões locais eram, na liturgia do poder e na agenda política tratadas em Brasília, sendo consideradas até então de pequena valia frente às grandes demandas nacionais.

Antes da Constituição Federal de 1988, diversas iniciativas importantes foram implementadas. Segundo Heidemann e Alievi (2006) a criação da Secretaria do Tesouro Nacional, em 1986, e a implantação do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), em 1987, foram marcos desse processo. A Carta Magna de 1988 trouxe outras importantes inovações na área das finanças públicas, principalmente no campo orçamentário, em que se estabeleceu umapadronização do

Evento: XXIV Jornada de Pesquisa

sistema de integração entre planejamento e orçamento, com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). Assim, o PPA estabelece as diretrizes e metas para as despesas de capital a serem aplicadas em quatro anos, a LDO define as metas e prioridades a serem contempladas na lei orçamentária, e esta fixa as despesas e estima as receitas para o exercício subsequente, em harmonia com as demais peças.

Outro ponto de grande importância referente à Constituição Federal de 1988 encontra-se no fato desta explicitar percentuais mínimos de gastos com saúde e educação aplicados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Em seu art. 212, estabelece para os três níveis de governo um limite mínimo de gastos a serem efetuados com a educação - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), em relação às suas receitas líquidas de impostos e transferências. Sendo este limite de 18% para a União e de 25% para os governos estaduais e municipais. De outro lado, a Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, conhecida como Emenda da Saúde, estabeleceu percentuais mínimos de gastos com as ações em políticas de saúde para os governos subnacionais em relação às suas receitas líquidas de impostos e transferências. Este limite mínimo foi fixado em 12% para os estados e 15% para os municípios.

Iniciou-se então com a Carta Magna de 1988 um processo na busca do distanciamento de um modelo até então burocrático em direção a uma visão gerencial da administração pública, primando pelas demandas sociais locais. A Constituição Federal, como norma fundamental de todo o ordenamento jurídico nacional, determinou ainda a estruturação básica do Sistema Tributário Nacional, definindo a matriz tributária, as competências dos entes federados, os princípios e limites atinentes ao poder de tributar, servindo como base de sustentação e direcionamento de todas as demais normas tributárias. A Carta Magna de 1998 autoriza a estrutura tributária bem como a competência tributária de cada Ente da federação.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Pode-se salientar que o desequilíbrio fiscal e os gastos superiores às receitas predominaram sistematicamente na gestão pública no Brasil até alguns anos atrás.

Segundo Heidemann e Alievi (2006) a inflação descontrolada até a criação do Plano Real, em 1994, a convivência com altas taxas de juros, o crescente endividamento público e a carga tributária, oneravam os Fundos de Participação dos Municípios (FPM), comprometendo significativamente as finanças municipais, dificultando os atendimentos aos serviços prioritários da administração e a manutenção dos bens públicos. Neste contexto foi aprovada, em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que representou um instrumento para auxiliar os governantes a gerir os recursos públicos, pautando-se em regras claras e precisas, aplicadas a todos os das esferas públicas, quer seja federal, estadual ou municipal, com vistas a evitar o endividamento do setor público, bem como melhorar a gestão do patrimônio público. Apresentando especial atenção ao aprimoramento da gestão dos recursos públicos, mediante o planejamento dos gastos governamentais, ampliando a visibilidade do processo de execução orçamentária e financeira, aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e responsabilização dos entes públicos e das

Evento: XXIV Jornada de Pesquisa

respectivas autoridades em caso de descumprimento das normas estabelecidas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal parte do princípio de que o governante não deve gastar mais do que arrecada. O maior objetivo dessa Lei é o equilíbrio permanente das finanças públicas. Assim, desde 5 de maio de 2000, os três poderes, Judiciário, Executivo e Legislativo, com o respectivo Tribunal de Contas, bem como o Ministério Público, nos respectivos níveis de governo (federal, estadual e municipal), incluindo os órgãos da administração direta e as entidade da administração indireta, estão submetidos a uma série de metas, limites e condições no campo das finanças públicas, com o intuito de assegurar a responsabilidade na gestão fiscal, de modo que seja possível prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas. Além disso, a LRF consagra a transparência da gestão pública como mecanismos de controle social, através da publicação de relatórios e demonstrativos da execução orçamentária, apresentando ao contribuinte a utilização de recursos que ele coloca a disposição dos governantes.

O conjunto de mecanismos voltados ao controle das finanças públicas, condicionado à capacidade de arrecadação de tributos dos entes políticos, associado ainda à transparência e à divulgação das informações para a sociedade culmina com a crescente demanda da participação desta nos assuntos relacionados às finanças públicas. A Lei de Acesso à Informação (LAI) foi elaborada com vistas à aproximação da sociedade ao acompanhamento e fiscalização da gestão pública.

O direito de acesso à informação pública foi previsto na Constituição Federal brasileira, no artigo 5º, inciso XXXIII do Capítulo I - dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos. A Constituição também tratou do mesmo tema no inciso XIV, do mesmo artigo, e ainda no Art. 37, § 3º, inciso II e no Art. 216, § 2º. Foram esses os dispositivos que a Lei de Acesso a Informação - Lei nº 12.257/20011 - regulamentou, estabelecendo os requisitos mínimos para a divulgação de informações públicas e procedimentos para facilitar e agilizar o seu acesso por qualquer pessoa.

O acesso às informações públicas é indiscutivelmente um dos pilares para a consolidação das democracias, uma vez que possibilitou aos cidadãos participarem efetivamente das decisões que os afetam. É com essa premissa que a Lei de Acesso à Informação (LAI). Promulgada em novembro de 2011, e com o objetivo de regulamentar o direito constitucional do cidadão ao acesso a informações produzidas ou detidas pelo Estado. Esta nova lei representou um importante passo para a consolidação do regime democrático brasileiro, ampliando a participação social e fortalecendo os instrumentos de controle da gestão pública.

Foi concebida assim, como um instrumento de garantia da publicidade, fomentando a cultura da transparência e do controle social nos órgãos e entidades públicas. Neste sentido, a LAI estabelece, como diretrizes básicas, a publicidade como regra geral e o sigilo como exceção, a obrigatoriedade da divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações, inclusive mediante a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação como a internet.

Evento: XXIV Jornada de Pesquisa

Assim, como regra, toda informação produzida ou custodiada por órgãos públicos é pública, ou seja, de interesse coletivo ou geral, ressalvando-se as informações pessoais e sigilosas, previstas em lei. Trata-se da concretização dos princípios da publicidade e da transparência, de acordo com os quais a Administração Pública tem a obrigação de dar conhecimento a todos sobre os seus atos, programas, normas, contratos e demais instrumentos de gestão. Deste modo, qualquer pessoa poderá questionar e controlar a atividade administrativa, que deve ter como finalidade o interesse público, razão pela qual o sigilo não se justifica.

O art. 7º da LAI, ao estabelecer o que compreende o direito de acesso à informação pública, prevê, no inciso VI, o de obter informação pertinente a licitações e contratos administrativos. O art. 8º, ao determinar o dever de órgãos e entidades públicas promoverem, independentemente de requerimentos, a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, refere que dentre estas informações devem constar as concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados.

METODOLOGIA

Inicialmente demonstra-se o comportamento das receitas do Município de Ajuricaba, com a finalidade de observar o comportamento das receitas próprias e de transferências no período de 2006 a 2018 segundo categorias econômicas e origens de acordo com o §4º do art. 11 da Lei nº 4.320/64

Em seguida, analisam-se as despesas municipais, subdivididas por categorias econômicas e suas especificações de acordo com art. 12 e 13 da Lei nº 4.320/64

A análise da despesa segundo a classificação funcional atende aos dispositivos da Portaria do Ministério do Planejamento nº 42/1999. E por fim para a verificação quanto a adequação do município a Lei de Acesso a Informação (2011), utilizou-se através da Avaliação dos Portais de Transparência realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Receita Pública é o conjunto de recursos entregues aos cofres públicos através da contribuição das coletividades, pertencentes ao Estado (receitas orçamentárias), ou quando este figure como depósito dos valores que não lhe pertencem (extra orçamentária).

Segundo Beckes (2014) a receita total da Administração Pública é composta pela receita corrente e pela receita de capital, classificação econômica dada pela Lei 4.320/64 (BRASIL, 1964) em seu art. 11, alterada pelo Decreto-Lei nº 1.939/82 (BRASIL, 1982). A Lei n.º 4.320/64 estabelece que as receitas orçamentárias classificam-se em categorias econômicas de Receitas Correntes, que são receitas tributárias, as contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras, e ainda, as provenientes de e de Receitas de Capital, que são receitas provenientes de

Evento: XXIV Jornada de Pesquisa

transferências de capital, tendo por finalidade concorrer para a formação de um bem de capital, estando vinculadas à constituição ou aquisição do mesmo.

A participação média da Receita Corrente sobre a Receita Total entre os anos de 2006 e 2018 foi de 96,97% sendo o restante, portanto, proveniente da receita de capital. A curva ascendente das receitas correntes e muito por seu desempenho a curva ascendente do total das receitas, demonstram que no período de 2006 a 2018 as Receitas Correntes cresceram 97,74%.

É possível perceber que os recursos provenientes das transferências oriundas da União e do Estado representam em média 87,52% do total das receitas correntes, uma vez que a própria repartição tributária estabeleceu a estes a arrecadação sobre os impostos de maior volume financeiro, cabendo aos municípios a sua parcela na redistribuição de parte desta arrecadação, conforme foi descrito com a ilustração das competências tributárias, e também as regras de redistribuição da arrecadação.

A receita tributária se mostra numa trajetória crescente desde 2006. No acumulado de 2006 a 2018 a mesma apresenta um crescimento de 109,39% sendo o crescimento superior ao apresentado pelas Transferências Correntes que totalizou 97,50%. A Receita Tributária é evidenciada, demonstrando que na média histórica o Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), representa 34,39% do total da Receita Tributária, e que ainda em termos de proporcionalidade o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e Imposto Sobre Transmissão "Inter Vivos" de Bens Imóveis e de Direitos Reais Sobre Imóveis (ITBI) se equivalem com 19%.

A receita com IPTU cresceu no período 68,95%, mostrando o crescimento, seguido pela receita obtida com o ITBI que se valorou em 63,89%, mesmo não apresentando causa aparente ao crescimento a não ser pelo aparente crescimento econômico do município que pode ser confirmado pelo crescimento do seu Produto Interno Bruto (PIB) que veremos a seguir, pois, neste período não houve atualização cadastral dos imóveis, tampouco fiscalização no recolhimento do IPTU e ITBI.

Como é possível observar as Receitas Tributárias cresceram mais que as Transferências Correntes na série analisada, implicando em uma leve redução da participação das Transferências Correntes de 87,71% em 2006 para 87,62% do total das Receitas Correntes beirando assim a estabilidade, que é contraposta a um leve crescimento da representatividade das Receitas Tributárias de 6,49% para 6,87% no mesmo período.

Desta forma passa-se a evidenciar as principais Receitas de Transferências Correntes da União quais sejam: sejam: os recursos vinculados ao Sistema Único de Saúde, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Transferências do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS); e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Fica evidente o crescimento das receitas com FPM que no período apresenta variação positiva de 64,26%. A representatividade do FPM frente às Transferências da União apresenta redução de

Evento: XXIV Jornada de Pesquisa

4,49 pontos percentuais, fato este que se explica pelo crescimento das receitas do SUS e provenientes do FNDE que representavam 7,67% e 1,37% em 2006 e passaram a representar 11,79% e 5,28% em 2018.

Assim percebe-se um contínuo movimento de municipalização da receita em particular das transferências da União, através da transferência de recursos financeiros entre os entes federativos, neste caso recursos para serem aplicados em saúde e educação, a fim de dotar os municípios de recursos para melhor atender aos anseios da comunidade local.

As transferências totais do estado para o Município nos anos de 2006 a 20148 apresenta crescimento de 101,20%. As receitas provenientes do IPVA cresceram em representatividade 4,97% pontos percentuais ou 324,73% em valores reais. Enquanto que a receita oriunda do ICMS cresceu 96,87% representando na média histórica 85,60% do total das receitas de transferências do estado para o município. Já as transferências do FUNDEB/FUNDEF apresentam declínio no período de 2016 a 2018, podendo ser relacionado a este efeito a diminuição de habitantes e alunos nas escolas municipais.

Assim, podemos afirmar que a CF/1988 contribuiu significativamente para a municipalização das receitas, tanto quando analisamos as receitas tributárias como principalmente quando analisamos as transferências correntes e identificamos que estas são responsáveis por 87,52% das receitas correntes do município garantindo a este sustentabilidade financeira. A LRF/2000 se incorpora neste contexto da arrecadação tributária expondo que a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da federação, neste caso do município de Ajuricaba, constituem requisitos essenciais a responsabilidade na gestão fiscal conforme art. 11 da Lei 101/2000.

Desta maneira a Lei de Responsabilidade Fiscal vincula as transferências voluntárias ao cumprimento do caput do art. 11º da LRF/2000 pelo município, podemos identificar com o desdobramento da receita tributária do município o mesmo previu e arrecadou os tributos de sua competência, entretanto cabe a ressalva de que esta afirmação se vale de uma análise superficial não garantindo confiabilidade que todos os tributos foram corretamente instituídos, previstos e efetivamente arrecadados. Já a LAI/2011 fortaleceu a fiscalização sobre a arrecadação dos tributos permitindo aos cidadãos acompanhar em tempo real a efetiva arrecadação de tributos e as transferências constitucionais recebidas pelo município. Da mesma forma como se analisou as receitas, analisa-se a seguir o comportamento das despesas públicas no Município de Ajuricaba no âmbito da Administração Municipal a luz das mudanças institucionais ocorridas nas finanças públicas.

Despesa Pública é todo pagamento efetuado a qualquer título pelo poder público, diretamente ou através de seus pagadores. São os gastos fixados na lei orçamentária ou em leis especiais, destinados à execução dos serviços públicos e dos valores recebidos, pertencentes a terceiros. Assim como as receitas, as despesas orçamentárias também são classificadas em duas categorias econômicas: as despesas correntes e as de capital. As despesas correntes São aquelas

Evento: XXIV Jornada de Pesquisa

destinadas à manutenção do ente público e à realização de serviços à coletividade, representadas pelas atividades continuadas e mesmo em projetos dos quais não se configurem bem patrimonial permanente do ente público.

As Despesas de Capital são aquelas destinadas à aplicação de recursos em bens permanentes do ente público, despesas para execução de obras, e aquisição de imóveis, aquisição e instalações equipamentos e material permanente. A despesa do Município de Ajuricaba se encontra consolidada e tem seus dados disponíveis no Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas - SIAPC do TCE/RS.

Nota-se que as Despesas de Capital mantiveram-se estáveis durante o período, tendo uma leve tendência de crescimento de 2009 a 2016. Quando analisamos as Receitas na subseção anterior afirmamos que a participação média da Receita Corrente sobre a Receita Total entre os anos de 2002 e 2014 foi de 96,97%, sendo este superior aos 87,21% que representa a Despesa Corrente sobre a Despesa Total. É possível observar que é que é conta das despesas correntes que estão contabilizadas efetivamente, as maiores despesas do município que se dão com os servidores, e com o pagamento de serviços de terceiros e contribuições sociais, além de todas as despesas com manutenção do órgão público.

A participação média das despesas com pessoal e encargos no período representa 55,12%, as despesas com juros e encargos da dívida 0,64% e as outras despesas correntes 44,24%. Aliado a isto se pode observar um crescimento real das despesas com pessoal e encargos na linha de tendência da mesma de 137,01%, no período, da mesma forma como ocorre um aumento real das outras despesas correntes só que forma menos acentuada que a apresentada nas despesas de pessoal e encargos sociais. Dessa forma, é possível que esteja acontecendo uma ampliação da despesa de pessoal e encargos pela ampliação das atividades típicas do serviço público, e essenciais a sua manutenção. As despesas de capital, onde os investimentos possuem participação média de 80,36%, as despesas com amortização da dívida 19,58% e as despesas com inversões financeiras 0,06%.

A despesa por categoria analisada até aqui demonstra que quando a CF/1988 concedeu aos municípios maior independência financeira, política e administrativa passou-se a ser necessária a ampliação da despesa de pessoal e encargos pela ampliação das atividades típicas do serviço público, e essenciais a sua manutenção, assim como a LRF/2000 e a LAI/2011 trouxeram demandas que ao longo dos anos tiveram de ser supridas pelo Ente com o crescente número de informações que o mesmo tem de disponibilizar através do portal de transparência em tempo real, demandou de mais pessoal e de despesas com a manutenção de sistemas de informações para proporcionar a comunidade a transparência que a LRF e a LAI exigem, mas os custos a mais certamente revertem em prol da comunidade garantindo-se uma melhor eficiência dos gastos.

Segundo Backes (2014, p. 70) para analisar as despesas agrupadas por função, conforme a Portaria nº 42/1999, primeiramente é importante ter bem definido as atribuições fundamentais do

Evento: XXIV Jornada de Pesquisa

ente municipal. Os limites de ação governamental dos municípios estão dispostos sumariamente no art. 30 da Constituição Federal de 1988.

Vale destacar que a Constituição prevê, em seu art. 212 que os municípios apliquem vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferência, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). E ainda em seus arts. 156, 158, e 159, quinze por cento, devem ser destinado às Ações e Serviços de Saúde Pública (ASPS). Ambos os gastos são os mais cobrados pela Lei de Responsabilidade que preceitua que os gestores públicos atentem para a eficiência nestas áreas, combatendo-se qualquer tipo de desvio para áreas diversas destas.

No ano de 2006 as despesas vinculadas à função administração representavam 23,59% do total das despesas, no ano de 2010 este percentual declinou para 14,35, apresentando crescimento de 0,72 pontos percentuais de 2010 a 2018, Já com as despesas vinculadas a função saúde partiu de 17,24% em 2004 para 26,35% em 2018, ou seja, um crescimento de 9,11 pontos percentuais.

A análise das despesas por função não é capaz de mostrar os retornos qualitativos dos gastos na comunidade, pois seria necessário analisar as ações e programas de cada função e ainda construir indicadores para esta avaliação. Apesar disso, o direcionamento da maior parte dos recursos orçamentários do município é nas áreas de saúde, educação, e assistência social, as quais totalizaram em média 50,71% do total das despesas orçamentárias municipais, entre 2006 e 2018, incluindo evidencia a atuação do município nas áreas definidas pela Carta Magna, trazendo a aplicação dos recursos ao ente mais próximo do cidadão.

Como já colocamos anterior a Constituição Federal de 1988, contribuiu para esta tendência com a obrigatoriedade do Poder Público em atender mínimos de gastos nas áreas de saúde e educação, mas também atribuiu ao município a obrigação de atendimento a comunidade local na saúde em ações e serviços de atenção básica e na educação com a educação infantil e o ensino fundamental, não basta ao gestor gastar o mínimo exigido tem de atender as demandas da sociedade. E com o advento da LRF que objetivou o equilíbrio fiscal fez com que o Gestor Público reduzisse gastos em áreas não prioritárias como despesas administrativas para suprir as demandas impostas nas áreas consideradas na CF/1988 como prioritárias.

Os limites legais da Lei de Responsabilidade Fiscal para as Despesas com Pessoal, conforme visto no Capítulo 2, são de 54% sobre a Receita Corrente Líquida (RCL) para o Poder Executivo e de 6% sobre a RCL para o Poder Legislativo. Os limites de emissão de alerta e prudencial correspondem, respectivamente a, 90% e 95% sobre essa relação, ou seja, 48,60% e 51,30% para o Poder Executivo e 5,40% e 5,70% para o Poder Legislativo. A partir da análise dos dados coletados junto ao Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas (SIAPC) do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS), tem-se os seguintes dados atualizados na Tabela 21 com a evolução da Despesa com Pessoal do Poder Executivo.

Evento: XXIV Jornada de Pesquisa

O percentual médio despendido pelo Município em Despesa com Pessoal em relação a Receita Corrente Líquida entre os anos de 2006 e 2018 é de 43,71%. Podemos afirmar que nos três últimos anos da série analisada este percentual esteve acima da média histórica, mas dentro dos percentuais fixados como Limite de Alerta - LRF, Inciso II do § 1º do art. 59.

O percentual médio despendido pelo Poder Legislativo em Despesa com Pessoal em relação a Receita Corrente Líquida entre os anos de 2006 e 2018 é de 2,26%. Assim, no que concerne ao cumprimento a LRF no tocante aos Limites instituídos especificamente a Despesa com Pessoal, percebe-se o êxito da Administração Municipal, no atendimento a LRF. Como a análise quanto ao atendimento da Lei de Responsabilidade Fiscal para as Despesas com Pessoal, é superficial não podemos afirmar se existem gastos que não estejam computados neste limite ou gastos com contratações de terceiros ou ainda de estagiários que substituem servidores públicos, que poderiam alterar a análise além de infringir a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os Portais da Transparência do Poder Executivo e Legislativo de Ajuricaba possuem o objetivo de promover o acesso à informação aos cidadãos, e visando atender os dispostos da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). Conforme avaliação do TCE/RS, os Poderes Executivo e Legislativo possuem um nível regular de adequação à Lei de Acesso à Informação. A avaliação, padronizada para todos os municípios gaúchos, quanto ao atendimento as exigências da Lei Complementar nº 131/2009 e da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12527/2011), ainda se pode destacar um avanço no cumprimento a LAI por parte do Poder Executivo municipal, porém ainda existe a necessidade de avançar mais para atingir os 100% e o cumprimento total a LAI, principalmente com a disponibilização de informações quanto a Administração do patrimônio público - Imóveis e Veículos, e na disponibilização de ferramentas de pesquisa e gravação de relatórios em diversos formatos.

Já o Portal do Poder Legislativo permaneceu abaixo dos 50% de atendimento em ambas as avaliações, necessitando assim ainda disponibilizar a maioria das ferramentas e informações em seu portal para cumprimento a LAI, como Informações sobre contratos celebrados, disponibilização dos Projetos de leis e de atos infra legais, bem como suas respectivas tramitações, e informações simples quanto ao horário de atendimento e ferramentas para Pedido de informações por meio da internet. A LAI é a mais recente mudança institucional das finanças públicas, como vimos preceitua a disponibilização em tempo real de diversas informações, as quais facilitam ao cidadão o controle sobre os recursos arrecadados e a eficácia dos gastos públicos, levando a administração pública para próximo a comunidade com atos transparentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 conferiu aos municípios brasileiros autonomia e independência, além de garantias concretas de receitas públicas para assegurar um mínimo de sustentabilidade. No panorama político, o município, historicamente, foi percebido como o ente federado mais fraco, de menor importância, sendo que as questões locais eram consideradas até então de pequena valia frente às grandes demandas nacionais. Iniciando-se com a Carta Magna de 1988 um

Evento: XXIV Jornada de Pesquisa

processo na busca do distanciamento de um modelo até então burocrático em direção a uma visão gerencial da administração pública, primando pelas demandas sociais locais, e concretizando o princípio da subsidiariedade.

A Constituição Federal, como norma fundamental de todo o ordenamento jurídico nacional, determinou ainda a estruturação básica do Sistema Tributário Nacional, definindo a matriz tributária, as competências dos entes federados, os princípios e limites atinentes ao poder de tributar, servindo como base de sustentação e direcionamento de todas as demais normas tributárias. Buscando dotar cada um dos entes públicos de recursos suficientes ao atendimento de suas necessidades básicas, o sistema tributário nacional, além de distribuir competências arrecadativas, também contempla regras de redistribuição de parte da arrecadação

Se de um lado a Carta Magna de 1988 inseriu alterações no panorama tributário e orçamentário no Brasil, com uma melhor distribuição das competências tributárias entre os entes federativos de outro, proporcionou outros avanços políticos e sociais como a exigência de orçamento para a seguridade social. Outra mudança institucional importante foi a Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101/2000, a qual regulamentou o artigo 163 da CF/1998 a qual exigia a criação de uma lei complementar definindo normas de finanças públicas. Apresentando um instrumento para auxiliar os governantes a gerir os recursos públicos, pautando-se em regras claras e precisas, aplicadas a todos os das esferas públicas, com vistas a evitar o endividamento do setor público, bem como melhorar a gestão do patrimônio público.

Além disso, a LRF consagra a transparência da gestão pública como mecanismos de controle social, através da publicação de relatórios e demonstrativos da execução orçamentária, apresentando a comunidade a utilização de recursos. O conjunto de mecanismos voltados ao controle das finanças públicas, condicionado à capacidade de arrecadação de tributos dos entes políticos, associado ainda à

transparência e à divulgação das informações para a sociedade culmina com a crescente demanda da participação desta nos assuntos relacionados às finanças públicas. A Lei de Acesso à Informação (LAI) foi elaborada com vistas à aproximação da sociedade ao acompanhamento e fiscalização da gestão pública. Sendo concebida como um instrumento de garantia da publicidade, fomentando a cultura da transparência e do controle social nos órgãos e entidades públicas.

A tendência de crescimento dos gastos públicos é apontada pela literatura econômica de finanças públicas e comprovada por estudos empíricos desenvolvidos em diferentes países. O crescimento populacional bem como da riqueza dos países também têm impactado na definição de quais são as funções que o Estado deve exercer e também qual deve ser o seu grau de intervenção na economia.

A análise das finanças públicas do município de Ajuricaba é fundamentada exatamente nesse contexto de transformações institucionais no Brasil iniciando-se na Constituição Federal de 1988, conferindo aos municípios maior importância, a Lei de Responsabilidade Fiscal a qual delimitou a

Evento: XXIV Jornada de Pesquisa

ação dos Gestores Públicos e a Lei de Acesso a Informação a qual contribuiu com a transparência dos atos dos Gestores, e da presunção teórica sobre a tendência de crescimento dos gastos públicos que explicam a tendência de crescimento das despesas com a complexidade ocasionada pelo aumento da população, no caso das finanças do município de Ajuricaba aliada a redução do número de habitantes.

O município de Ajuricaba apresenta um aumento de 92,21% da receita entre 2006 a 2018, sendo decorrência das transferências de recursos intergovernamentais, do Estado (101,20%) e da União (73%), ao ente municipal, com vistas ao atendimento da descentralização fiscal prevista na CF/1998. Assim, podemos afirmar que a CF/1998 contribuiu significativamente para a municipalização das receitas, tanto quando analisamos as receitas tributárias como principalmente quando analisamos as transferências correntes e identificamos que estas são responsáveis por 87,52% das receitas correntes do município garantindo a este sustentabilidade financeira. A LRF/2000 se incorpora neste contexto da arrecadação tributária expondo que a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da federação, neste caso do município de Ajuricaba, constituem requisitos essenciais a responsabilidade na gestão fiscal conforme art. 11 da Lei 101/2000.

Desta maneira a Lei de Responsabilidade Fiscal vincula as transferências voluntárias ao cumprimento do caput do art. 11º da LRF/2000 pelo município, podemos identificar com o desdobramento da receita tributária do município o mesmo previu e arrecadou os tributos de sua competência, entretanto cabe a ressalva de que esta afirmação se vale de uma análise superficial não garantindo confiabilidade que todos os tributos foram corretamente instituídos, previstos e efetivamente arrecadados. Já a LAI/2011 fortaleceu a fiscalização sobre a arrecadação dos tributos permitindo aos cidadãos acompanhar em tempo real a efetiva arrecadação de tributos e as transferências constitucionais recebidas pelo município.

Quanto as Despesas percebe-se um gradual direcionamento na participação das despesas para funções como saúde e educação que juntas representam mais da metade do total das despesa municipais, ou seja, 23,08% em saúde e 27,48% em educação, No entanto, cabe ressaltar que esta é uma análise financeira e quantitativa, cabendo logicamente uma análise da qualidade dos gastos e seus efeitos na comunidade

Vale destacar que a Constituição prevê, em seu art. 212 que os municípios apliquem vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferência, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). E ainda em seus arts. 156, 158, e 159, quinze por cento, devem ser destinado às Ações e Serviços de Saúde Pública (ASPS). Ambos os gastos são os mais cobrados pela Lei de Responsabilidade que preceitua que os gestores públicos atentem para a eficiência nestas áreas, combatendo-se qualquer tipo de desvio para áreas diversas destas.

A análise das despesas por função não é capaz de mostrar os retornos qualitativos dos gastos na comunidade, pois seria necessário analisar as ações e programas de cada função e ainda construir

Evento: XXIV Jornada de Pesquisa

indicadores para esta avaliação.

A Constituição Federal de 1988 contribuiu para esta tendência com a obrigatoriedade do Poder Público em atender mínimos de gastos nas áreas de saúde e educação, mas também atribuiu ao município a obrigação de atendimento a comunidade local na saúde em ações e serviços de atenção básica e na educação com a educação infantil e o ensino fundamental, não bastando ao gestor gastar o mínimo exigido tem de atender as demandas da sociedade. E com o advento da LRF que objetivou o equilíbrio fiscal fez com que o Gestor Público reduzisse gastos em áreas não prioritárias como despesas administrativas para suprir as demandas impostas nas áreas consideradas na CF/1988 como prioritárias.

As últimas seções do trabalho resguardam a evolução da gestão fiscal em conformidade com o limite estabelecido na LRF quanto ao cumprimento dos limites instituídos especificamente com a despesa de pessoal e, finalmente, a adequação do município à LAI.

Assim, no que concerne ao cumprimento a LRF no tocante aos Limites instituídos especificamente a Despesa com Pessoal, percebe-se o êxito da Administração Municipal, no atendimento a LRF. Como a análise quanto ao atendimento da Lei de Responsabilidade Fiscal para as Despesas com Pessoal, é superficial não podemos afirmar se existem gastos que não estejam computados neste limite ou gastos com contratações de terceiros ou ainda de estagiários que substituem servidores públicos, que poderiam alterar a análise além de infringir a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Já quanto ao cumprimento da LAI tanto o portal do Poder Executivo como do Legislativo não cumprem em sua totalidade os princípios da Lei, mas destaca-se o avanço alcançado pelo portal do Poder Executivo que na avaliação de 2014 foi agraciado pelo com o Prêmio Boas Práticas de Transferência na Internet, concedido pelo TCE/RS, quanto ao atendimento as exigências da Lei Complementar nº 131/2009 e da Lei de Acesso à Informação. Sendo está a mais recente mudança institucional das finanças públicas, preceitua a disponibilização em tempo real de diversas informações, as quais facilitam ao cidadão o controle sobre os recursos arrecadados e a eficácia dos gastos públicos, levando a administração pública para próximo a comunidade com atos transparentes.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Maria Margarida de. **Como Preparar Trabalhos para Cursos de Pós- Graduação**. 5 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002. 165 p.;

AZEVEDO, Ariston. **Conteúdos da disciplina de Metodologia**. Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014;

BASSO, Lauri. **Balanco Social; contribuições de um caso**. Contabilidade e Informação. Ijuí: Editora UNIJUI, nº 1, nº 2, Set. 1998;

Evento: XXIV Jornada de Pesquisa

BACKES, Vitório Reinaldo. **As Finanças Públicas dos Municípios de Porto Alegre à luz das transformações teóricas e institucionais do Estado**. Trabalho de Conclusão de Curso. FCE/UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2014;

BRASIL. **Lei n.º 12.527**. Publicada no Diário Oficial em 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acessado em: 30 de Julho de 2019.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 101**. Publicada no Diário Oficial em 4 de maio 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências. IN: SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acessado em: 30 de Julho de 2019.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 131**. Publicada no Diário Oficial em 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. IN: SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp131.htm>. Acessado em: 30 de Julho de 2019.

BRASIL. **Lei n.º 4.320**. 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>. Acessado em: 30 de Julho de 2019.

BRASIL. **Resolução n.º 40 do senado federal de 20 de dezembro de 2001**. Diário Oficial da União. Brasília, 2001. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=242464&norma=234173>>. Acessado em: 30 de Julho de 2019.

CHIEZA, Rosa Angela. **O ajuste das finanças públicas municipais à Lei de Responsabilidade Fiscal: os municípios do RS (Tese de doutorado)**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil, 2008;

HEIDEMANN, Maristela Gheller; ALEVI. Valmor Luiz. **Direito Tributário**. 2 ed. Ijuí: Editora Unijui, 2006. 144 p.;

MUSGRAVE, Richard Abel; MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças Públicas: teoria e prática**. Editora Campus. São Paulo, 1980.

Bioeconomia:
DIVERSIDADE E RIQUEZA PARA O
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

SALÃO DO UNIJUI 2019
CONHECIMENTO

21 a 24 de outubro de 2019

XXVII Seminário de Iniciação Científica
XXIV Jornada de Pesquisa
XX Jornada de Extensão
IX Seminário de Inovação e Tecnologia

Evento: XXIV Jornada de Pesquisa

NUNES, Selene Peres. **A reforma do processo orçamentário sob a égide da LRF:** a urgência de uma nova lei de finanças públicas. Brasília. STN, 2006. Monografia premiada com o 3º lugar no XI Prêmio Tesouro Nacional - 2006. Lei de Responsabilidade Fiscal;

SANTOS, Cláudio H. M.; GENTIL, Denise L. **A CF/88 e as finanças públicas brasileiras,** In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Brasília: Ipea, 2009;