

O CUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO-SOCIAL DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DO PARANHANA, RS

Laisla Moniane dos Passos ¹
Paulo Roberto de Aguiar von Mengden ²

RESUMO

O endividamento público é uma realidade presente em todas as esferas do governo, mesmo com normas voltadas para assegurar o planejamento, a transparência e o controle dos gastos. A Lei Complementar nº 101, de 2000, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), é uma das legislações que busca garantir o equilíbrio fiscal da estrutura governamental. Uma de suas principais determinações foi definir limites para as despesas com pessoal, dívidas consolidadas líquidas, garantias e contragarantias, operações de crédito e a evolução dos restos a pagar. Este artigo buscou analisar o grau de adesão aos limites determinados na LRF e compará-lo com o desenvolvimento econômico-social dos municípios da Região do Paranhana, RS, com o objetivo de investigar se existe uma correlação entre ambos, através de pesquisa quali-quantitativa descritiva, com coleta de dados publicados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN). O indicador de desenvolvimento analisado foi o IFDM (Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal). O estudo demonstrou um paralelismo entre o cumprimento da LRF e o grau de desenvolvimento econômico-social na região analisada. Os municípios que apresentaram um índice menor de adesão às normas também são os que possuem um indicador de desenvolvimento menor em relação aos demais. A pesquisa proporcionou identificar algumas falhas da administração pública no cumprimento desses limites e também detectar os aspectos de desenvolvimento que devem ser priorizados por meio de políticas públicas voltadas para as demandas sociais.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal. Desenvolvimento Econômico-Social. Administração Pública.

ABSTRACT

Public indebtedness is a reality presents in all spheres of the government, even with norms designed to ensure planning, transparency and cost control. The Complementary Law, No. 101, of 2000, named Fiscal Responsibility Law (LRF), is one of the legislations that guarantees the fiscal balance of the governmental structure. One of its main determinations was to set limits for personnel expenses, net consolidated debts, guarantees and counter-guarantees, credit operations and the evolution of the remainder to be paid. This article sought to analyze the degree of adherence to the limits determined in the LRF and to compare it with the socio-economic development of the municipalities of the Vale do Paranhana region, RS, in order to investigate whether there is a correlation between the two, through a descriptive quali-quantitative research, with data collection published by the Rio Grande do Sul State Audit Court and the Federation of Industries of the State of Rio de Janeiro (FIRJAN). The development indicator

¹ Acadêmica do Curso de Ciências Contábeis das Faculdades Integradas de Taquara - Faccat. Taquara/RS.
E-mail: laislamp@gmail.com

² Professor orientador - Faculdades Integradas de Taquara - Faccat. Taquara/RS. E-mail: pmengden@gmail.com

analyzed was the IFDM (FIRJAN Municipal Development Index). The study demonstrated a parallelism between the fulfillment of the LRF and the degree of economic-social development in the analyzed region. The municipalities that presented a lower rate of adherence to standards are also those that have a lower development indicator in relation to the others. The research provided the identification of some failures of the public administration in the fulfillment of these limits and detect the aspects of development that should be prioritized through public policies directed to the social demands.

Keywords: *Fiscal Responsibility Law. Economic-Social Development. Public administration.*

1 INTRODUÇÃO

A administração pública, no Brasil, no decorrer dos anos, sofreu reestruturações necessárias à transparência dos gastos públicos, a fim de possibilitar o controle e a fiscalização dos recursos públicos disponíveis. Um importante marco foi a Lei Complementar nº 101, de 2000, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que causou uma mudança institucional e cultural na gestão do dinheiro público, impondo um novo padrão de conduta fiscal, conduzido pelo planejamento, pela transparência e pelo controle dos gastos.

O efeito das irresponsabilidades praticadas pelos governos resultará, futuramente, em mais impostos, menos investimentos, ou mais inflação. Cada vez mais se tem consciência da importância da responsabilidade fiscal e da conduta que os governantes devem assumir. (TAVARES, 2001).

De acordo com Nascimento e Debus (2002), o principal problema de ordem macroeconômica enfrentado pelo país é a dívida pública em todos os níveis de governo. A sociedade está cada vez mais preocupada com a gestão dos recursos públicos, consciente de que o mau uso deles acaba sendo financiado pelo cidadão contribuinte, que não tolera mais conviver com administradores irresponsáveis.

Supõe-se que o uso consciente dos recursos proporcione o desenvolvimento econômico-social dentro da estrutura governamental. Entretanto, a carência de recursos básicos, tais como saúde, educação e segurança, ocasionam prejuízos ao cidadão, que não dispõe da prestação de serviço público de qualidade. A sociedade, por sua vez, na conjuntura estrutural deste novo modelo, tem um papel importante, que é o da fiscalização, pois essa legislação oportuniza ao contribuinte acompanhar as decisões através da demonstração transparente da gestão pública.

Nesse contexto, e diante da proximidade que a administração pública municipal mantém com o cidadão, surge o interesse em descobrir se os recursos estão sendo geridos de forma consciente, possibilitando o desenvolvimento econômico-social da região. Portanto a questão a

ser respondida por este artigo é se o cumprimento das determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal tem contribuído para o desenvolvimento econômico-social dos municípios da Região do Paranhana/RS.

Seu objetivo geral é investigar se existe correlação entre o desenvolvimento econômico-social e o cumprimento das determinações da LRF nos municípios avaliados. Este artigo tem ainda como objetivos específicos identificar e descrever as principais determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão pública municipal, selecionar indicadores de desenvolvimento econômico-social e revelar o grau de adesão às determinações da LRF. Busca ainda encontrar respostas que justifiquem, ou identifiquem falhas na gestão pública, e também conhecer o cenário atual vigente nesses municípios, contribuindo com os estudos a respeito da eficiência e eficácia do texto legislativo aplicado na prática, pois a LRF já está em vigor desde 2000.

O presente artigo foi estruturado com base na legislação e evolução da contabilidade pública no Brasil, com ênfase na LRF. Com esse embasamento, foi aplicada uma pesquisa quali-quantitativa descritiva, através dos dados constantes no Relatório de Gestão Fiscal (RGF), publicados no site do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Foram eles analisados e verificado se os municípios estão respeitando os limites impostos pela LRF. A segunda parte da pesquisa - também quali-quantitativa descritiva - buscou analisar os indicadores de desenvolvimento econômico-social desses municípios, através do IFDM (Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal), que abrange três áreas: emprego e renda, educação e saúde.

Dessa forma, foi possível estabelecer uma comparação entre os resultados obtidos, ou seja, confrontar o grau de adesão às normas impostas pela LRF com o grau de desenvolvimento econômico-social dos municípios da Região do Paranhana, RS.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Origem e evolução da contabilidade pública no Brasil

Para Hendriksen e Van Breda (1999), a contabilidade é produto do Renascimento italiano, e, embora não se saiba quem a inventou, o que se sabe é que sistemas de escrituração por partidas dobradas começaram a surgir nos séculos XIII e XIV, em diversos centros de comércio, no norte da Itália. Segundo eles, o primeiro registro de um sistema completo de escrituração por partidas dobradas foi encontrado nos arquivos municipais de Gênova, referentes ao ano de 1340. Foi o Frei Franciscano Luca Pacioli o autor do primeiro livro sobre

a contabilidade, com o título *Summa de arithmetica, geometria, proportioni et proportionalita*, publicado em Veneza, em 1494.

No Brasil, a contabilidade aparece, de acordo com Schmidt e Santos (2008), no reinado de D. João VI, em 1808, quando este publicou um alvará obrigando os contadores gerais da Real Fazenda a aplicarem o método das partidas dobradas nas escriturações mercantis. Em 1850, foi promulgada uma lei que instituiu o Código Comercial, tornando obrigatórias a escrituração contábil e a elaboração anual dos balanços gerais. Com a queda do Imperador D. Pedro II e a proclamação da República em 1889, foi necessário um maior controle das coisas públicas. Dessa forma, em 1922, foi aprovado no Brasil o Código de Contabilidade da União, e, em 1940, foi regulamentada pelo Decreto-lei nº 2.416, de 17 de julho, a elaboração e a execução dos orçamentos e balanços das entidades públicas. Posteriormente, esses instrumentos foram substituídos pela Lei Complementar nº 4.320, de 17 de março de 1964, lei essa que vigora até os dias atuais.

Com a implantação do Plano Real, os entes públicos encontraram dificuldades de obter dinheiro para quitar os gastos, pois a inflação não foi debelada. Os juros estavam muito altos, e as despesas públicas, cada vez maiores, o setor público caminhava para um perigoso desequilíbrio fiscal. (LEITÃO, 2011).

Foi então que o Congresso aprovou a proposta do presidente da época, Fernando Henrique Cardoso, com o apoio da base governista. Em 4 de maio de 2000, entra em vigor a Lei Complementar nº 101, de 2000, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que vem regulamentar a Constituição Federal no que diz o artigo VI a respeito da tributação e orçamento, e também atender aos artigos 163 a 169, que, juntamente com a Lei Federal 4.320/64, compõem as normas gerais de regramento das finanças públicas no Brasil.

No final de 2016, foi promulgada uma importante alteração na legislação, a chamada PEC 241 ou PEC 55, dependendo da casa legislativa, e que se transformou na Emenda Constitucional 95/2016, instituindo um novo regime fiscal. Seu objetivo é limitar os gastos do governo para os próximos 20 anos, estabelecendo a responsabilidade fiscal como meta, e prevendo, dessa forma, que os gastos públicos só poderão aumentar de acordo com a inflação do ano anterior. A proposta dividiu opiniões entre os que acreditam que esta pode ser uma saída para contornar a crise econômica e os que a veem como um obstáculo aos investimentos em saúde e educação.

2.2 Planejamento na gestão pública

No Brasil, as finanças públicas são normatizadas por duas grandes leis que trabalham em conjunto, a Lei Federal 4.320, de 1964, e a Lei Complementar 101, de 2000, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A lei 4.320/64 estabelece normas gerais para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços, enquanto que a LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, atribuindo, dessa forma, novas funções - agora mais gerenciais - à contabilidade pública nos controles orçamentário e financeiro.

Segundo o art. 165 da Constituição Federal, o poder executivo da união, estados e municípios precisam instituir o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que são instrumentos essenciais no planejamento da administração pública.

O gerenciamento do dinheiro público arrecadado pelo governo se dá através de um orçamento que leva em conta a previsão das receitas e a estimativa de despesas. Para que esse orçamento seja elaborado, é necessário um planejamento, que é concretizado por meio das leis orçamentárias. Neste momento, são priorizadas as principais necessidades, ficando definido um plano abrangente para quatro anos, denominado de Plano Plurianual (PPA).

O Plano Plurianual (PPA), que está no Art. 165, §1º da Constituição Federal, define as diretrizes, os objetivos e as metas da gestão pública do poder executivo para as despesas de capital e outras decorrentes de programas de duração continuada. Este plano define as prioridades da gestão pública para os quatro anos seguintes. É elaborado no primeiro ano de cada governo, porém só começa a valer no ano seguinte; sendo assim, ele fica valendo até o final do primeiro ano do governo subsequente, com intuito de promover a continuidade administrativa.

Com base no PPA, é elaborada a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), prevista no Art. 165, §2º da Constituição Federal, e estabelecida pelo poder executivo, onde são determinadas as diretrizes e orientações para a elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual, definindo metas e prioridades para o ano seguinte.

Já a Lei Orçamentária Anual (LOA), descrita no Art. 165, §5º da Constituição, é uma lei especial, que discrimina as receitas (origem) e as despesas públicas (destino), de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo. Dessa forma, esses elementos ajudam a delimitar a ação do gestor, que só poderá efetuar despesa que esteja autorizada no orçamento.

Segundo Giacomoni (2005), a Constituição de 1988 reforça o entendimento de associação entre planejamento e orçamento, sendo ambos parte integrante de um mesmo sistema. Essa concepção obriga, na elaboração dos planos plurianuais, a abrangência das despesas de capital e demais programas de duração continuada, que, por sua vez, orientarão a elaboração da LDO e da LOA, bem como a apresentação de emendas dos legisladores. A execução orçamentária é revestida, na forma financeira, em conformidade com o estabelecido na programação orçamentária.

Conforme o Art. 15 da LRF, toda e qualquer despesa que não estiver acompanhada das medidas compensatórias, na LOA, no PPA e na LDO, ou até mesmo despesa obrigatória de caráter continuado, será considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público.

O governo federal, de acordo com Giambiagi e Além (2008), ao ceder os recursos para os estados e municípios, sobre os quais ele não possui controle direto, procurou manter um controle indireto sobre a evolução dessas finanças, monitorando suas fontes de receita e despesa; sendo assim, só deve ocorrer o gasto quando houver capacidade de financiamento.

2.3 Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF

Pelicioli (2000) destaca que a Lei de Responsabilidade Fiscal foi inspirada em experiências estrangeiras, como as da Nova Zelândia, União Europeia, através do tratado de Maastricht, e dos Estados Unidos. Na América Latina, os pioneiros foram a Argentina e, posteriormente, o Brasil, sendo que cada país assumiu suas próprias adaptações.

O principal objetivo da LRF, em conformidade com o *caput* do art. 1º, consiste em estabelecer “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”. O parágrafo primeiro desse mesmo artigo busca definir o que se compreende como reponsabilidade na gestão fiscal, instituído da seguinte forma:

- Ação planejada e transparente;
- prevenção de riscos e correção de eventuais irregularidades que possam afetar o equilíbrio das contas públicas;
- limites dos gastos, mediante adoção de técnicas de planejamento governamental, organização, controle interno e externo, evitando a geração de déficits e promovendo a redução do endividamento público.

Antes da promulgação da lei, os órgãos públicos eram obrigados apenas a apresentar os anexos contidos em seu texto, para evidenciar os resultados orçamentários, financeiros e

patrimoniais no final do exercício. A LRF acrescentou os Anexos de Metas Fiscais e o Relatório de Gestão Fiscal.

Segundo Giambiagi e Além (2008), há momentos em que o gasto público precisa ser reduzido, para que se possa compensar a sua expansão excessiva em anos anteriores, que ocorreu pela necessidade de elevar a poupança pública, ou para combater a inflação.

Cruz (2009) afirma que a Lei de Responsabilidade Fiscal, através dos Tribunais de Contas, remete ao sistema de controle interno e externo, com competência para verificar o cumprimento dos limites orçamentários, dando ênfase à questão do controle.

De acordo com Santos e Alves (2011), resultados obtidos em pesquisas informam que, no final da década de 1990, as despesas superavam a arrecadação, comprometendo o nível de investimentos, possuindo dependência nos repasses constitucionais de FPM (Fundo de Participação dos Municípios) e ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), além da alta incidência de despesas com pessoal, em relação à receita orçamentária, e endividamento ascendente.

A lei veio fixar limites, obrigando os governantes a definirem metas fiscais anuais, indicando, além de outras providências, a fonte de receita para cada despesa permanente. Diante disso, a LRF prevê um mecanismo de maior controle sobre as contas públicas, voltado à fiscalização e à transparência, sendo o resultado de uma evolução das leis que regem as finanças públicas, impondo aos gestores maior responsabilidade, vinculando, assim, o planejamento e a execução do gasto público. Dessa forma, ela preconiza a autossustentabilidade na gestão pública, já que os gastos devem ser efetuados com o dinheiro que as prefeituras dispõem, para que não se endividem.

Os limites de gastos públicos são calculados com base na Receita Corrente Líquida (RCL), que, conforme o artigo 2º inciso IV da LRF, corresponde ao somatório das receitas tributárias, de contribuição patrimonial, industrial, agropecuária, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos os valores das transferências constitucionais. Para efetuar este cálculo, utiliza-se o período de um ano, porém não necessariamente o ano civil, mas, sim, o dos últimos doze meses.

Segundo Castilhos *et al* (2011), a transparência dos atos da gestão pública concretiza-se pela participação popular na elaboração de planos, pela exposição das contas públicas, inclusive pela internet, e mediante publicação de relatórios e demonstrativos de execução orçamentária e gestão fiscal.

2.3.1 Relatório de Gestão Fiscal - RGF

A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê, nos seus artigos 54 a 55, que, ao final de cada quadrimestre, os poderes e órgãos formulem o Relatório de Gestão Fiscal, que deve ser assinado por seus titulares, devendo nele constar o comparativo dos limites da LRF dos principais montantes: despesa com pessoal; dívidas consolidada e mobiliária; concessão de garantias; operações de crédito, inclusive por antecipação de receita; e demonstrativo das metas anuais, assim como determinação das medidas corretivas adotadas, ou a adotar, caso ultrapassem qualquer limite.

Além disso, deverão constar ainda os demonstrativos do último quadrimestre do exercício, referentes ao montante das disponibilidades de caixa em 31 de dezembro, e da inscrição, em restos a pagar, das despesas liquidadas, empenhadas e não liquidadas.

Este relatório deverá ser publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, sendo acessível ao público, inclusive por meio eletrônico. Caso os prazos não sejam cumpridos, o órgão ou poder fica impossibilitado de receber transferências voluntárias e de efetuar algumas transações até que a situação seja regularizada.

A fiscalização da gestão fiscal, conforme o artigo 59 da LRF, dá-se através do Poder Legislativo, que poderá ter o auxílio dos tribunais de contas, do sistema interno de cada poder e do Ministério Público, os quais irão verificar se as normas e limites da LRF estão sendo respeitados. Os tribunais de contas emitem alerta aos poderes ou órgãos quando o nível de gastos está próximo dos limites fixados pela LRF.

2.3.2 Despesas com Pessoal

Os gastos com pessoal representam o principal item de despesa do setor público. Nascimento e Debus (2002) afirmam que esse custo era em média 67% das receitas líquidas dos estados brasileiros entre 1996 e 2000.

O artigo 18 da LRF descreve o que se entende como despesa total de pessoal:

- Somatório dos gastos com os ativos;
- despesas com inativos e pensionistas;
- mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias;
- vencimentos e vantagens, fixas e variáveis;
- subsídios, proventos da aposentadoria;

- reformas e pensões;
- adicionais de qualquer natureza;
- gratificações, horas extras e vantagens pessoais;
- encargos sociais;
- contribuições recolhidas pelo Ente às entidades de previdência.

A LRF, nos seus artigos 19 e 20, determina que o gasto com pessoal nos municípios não deve ultrapassar 60% da RCL, dispostos da seguinte maneira: 6% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do município, quando houver, e 54% para o Executivo.

Se esses limites não forem cumpridos, o Tribunal de Contas irá alertar os órgãos quando ultrapassar 90% do limite legal. Além do limite para a emissão de alerta, há também um limite prudencial, previsto no artigo 22, que ocorre quando o município exceder 95% do limite legal. Nesse caso, é vedado ao órgão:

- Concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração, salvo se derivados de sentença judicial ou determinação legal ou contratual;
- criação de cargo, emprego ou função;
- alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição por aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- contratação de hora extra, salvo algumas exceções previstas na lei.

Destaca Cruz (2009) que a verificação do cumprimento desses limites será efetuada ao final de cada quadrimestre do ano civil, com base nos gastos ocorridos e na receita corrente líquida, apurada nos doze últimos meses, porém, conforme previsto no artigo 63, inciso I, para os municípios com população inferior a 50 mil habitantes, esta verificação poderá ocorrer ao final de cada semestre. Entretanto, se o município ultrapassar os limites relativos à despesa total com pessoal ou à dívida consolidada, deverá cumprir os mesmos prazos atribuídos aos demais entes.

A não observância dos limites, conforme os artigos 20 a 23 da LRF, poderá ainda suspender transferências voluntárias, obtenção de garantias, contratação de operações de crédito, exceto para refinanciamento da dívida e redução de despesas com pessoal. Poderá também ser considerado nulo de pleno direito o ato que não atender ao mecanismo de compensação (aumento permanente da receita ou redução permanente de despesa), não atender ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo, e aumentar despesa de pessoal 180 dias antes do final do mandato.

2.3.3 Operações de Crédito

As contratações de operações de crédito devem obedecer aos limites estabelecidos em lei ou em resolução do Senado. Conforme aponta Cruz (2009), a realização das operações de crédito, bem como os limites, deve ser mantida em registro eletrônico centralizado e atualizado, garantindo o acesso público às informações, dando ênfase à transparência.

Cruz (2009) afirma ainda que o rígido controle é necessário para que as operações de crédito apenas se concretizem se, de fato, houver uma contribuição para toda a coletividade, e, para que isso seja possível, depende de estudos prévios, com o intuito de justificar sua inserção por meio de expressa autorização para contratação, que deve constar no orçamento do ente solicitante, com exceção dos resultantes de operações por antecipação de receita, segundo disposto no inciso III do artigo 167 da Constituição Federal, que determina a proibição de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais, com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo, reforçando, dessa forma, os limites impostos para endividamento.

Conforme o artigo 33 da LRF, cabe à instituição financeira a exigência de comprovação do atendimento das condições e limites estabelecidos para a realização da operação, com risco de nulidade e cancelamento da operação, com devolução do principal, sem juros e encargos, caso as condições não forem obedecidas. O artigo 35 da LRF trata da vedação referente à operação de crédito entre os entes da federação e municípios.

Há também limites de operações de crédito por antecipação de receita (ARO), que são as destinadas ao atendimento de eventuais insuficiências de caixa da administração direta. Cruz (2009) conceitua como ingressos de caixa que se caracterizam por simples fatos de gestão financeira, não constituindo receita de origem orçamentária, mesmo que previsíveis. Dessa forma, não devem compor o montante da receita orçamentária na elaboração da Lei Orçamentária e sua execução.

O alerta do Tribunal de Contas para as operações de créditos internos e externos é emitido quando os montantes das dívidas consolidada e mobiliária das operações de crédito e da concessão de garantia excederem 90% dos respectivos limites.

Os limites legais estão previstos no artigo 7º da Resolução do Senado Federal nº 43/2001, assim como segue:

Art. 7º As operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios observarão, ainda, os seguintes limites:

I - o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (dezesesseis por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4º;

II - o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, não poderá exceder a 11,5% (onze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida;

III - o montante da dívida consolidada não poderá exceder o teto estabelecido pelo Senado Federal, conforme o disposto pela Resolução que fixa o limite global para o montante da dívida consolidada dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Os limites legais a serem observados, nos casos de operações de crédito por antecipação de receita (ARO), também estão previstos na Resolução do Senado Federal nº 43/2001, no seu artigo 10º, sendo que o saldo devedor dessas operações não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, a 7% da receita corrente líquida.

A não observância dos limites proíbe o recebimento de transferências voluntárias, obtenção de garantias e a contratação de novas operações de crédito, exceto para refinanciamento da dívida e redução das despesas com pessoal.

2.3.4 Garantias e Contragarantias

Destaca Cruz (2009) que a concessão de quaisquer garantias em operações de crédito deverá observar as normas previstas no artigo 32 da LRF, que dispõe sobre os limites e condições das operações de crédito estabelecidos pelo Senado, que são verificados pelo Ministério da Fazenda. Por sua vez, as garantias deverão estar condicionadas ao oferecimento de contragarantias, em valor igual ou superior ao concedido, juntamente com a plena adimplência para com o ente garantidor.

Há determinações de normas e procedimentos a serem adotadas na concessão de garantias e contragarantias, com destaque para a vinculação das receitas tributárias, condicionamento das transferências constitucionais e acesso a novos créditos ou financiamentos, nos casos de inadimplência, até a completa liquidação da obrigação assumida.

Conforme o artigo 59 da LRF, os limites de alerta serão emitidos quando os montantes das dívidas consolidada e mobiliária das operações de crédito e da concessão de garantia excederem 90% dos respectivos limites.

A Resolução do Senado Federal nº 43/2001 ampara o limite legal ampliado, que é o saldo global das garantias concedidas pelos estados, distrito federal e municípios, e não poderá exceder 22% da receita corrente líquida.

2.3.5 Dívida Consolidada Líquida

Segundo Nascimento e Debus (2002), a dívida consolidada líquida corresponde ao montante da dívida pública consolidada, deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros. Ou seja, corresponde ao montante total das obrigações financeiras, excluídas as obrigações entre órgãos da administração direta e entre estes e as entidades da administração indireta, tomadas através de:

- Efetivação de operações de crédito com a emissão de títulos públicos, para amortização em prazo superior a doze meses (dívida mobiliária);
- efetivação de operações de crédito em virtude de leis, contratos (dívida contratual), convênios ou tratados, para amortização em prazo superior a doze meses;
- precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos;
- efetivação de operações de crédito de prazo inferior a doze meses, que tenham constado como receitas no orçamento.

Os limites para a dívida consolidada são estabelecidos pelo Senado Federal, por proposta do Presidente da República, ou, na falta de fixação desse limite, o município deve respeitar a relação entre a dívida e sua capacidade de pagamento, observando a Resolução do Senado Federal nº 78, de 1998.

O limite para emissão de alerta pelo Tribunal de Contas, previsto no artigo 59 da LRF, também é de 90% do limite. O limite legal está previsto na Resolução do Senado Federal nº 40/2001, e é de 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida. De acordo com Cruz (2009), a inobservância desse limite, ao final de cada quadrimestre, força medidas de recondução ao limite, no máximo, até o término de três quadrimestres subsequentes. Enquanto persistir o excesso, as operações de crédito ficam suspensas, inclusive as de antecipação da receita. Ao vencer do prazo, caso o ajuste não seja compensado, ficam impedidas as transferências voluntárias de recursos.

2.3.6 Restos a pagar

Nascimento e Debus (2002), com base no artigo 42 da LRF, salientam que nenhuma despesa deverá ser contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato do titular do órgão, sem que haja disponibilidade de recursos para cumpri-la integralmente dentro dele, nem mesmo

contrair parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que possua disponibilidade de caixa para tal finalidade.

Segundo Manhani (2004), caso o gestor contraia despesa a partir de maio do último ano do seu mandato, a qual não será integralmente cumprida até o final dele, poderá este empenho ser inscrito como “restos a pagar”, uma vez que possua disponibilidade de caixa para liquidá-la no exercício seguinte.

Entretanto, deverá ser observado o disposto no artigo 59 da Lei Federal nº 4.320/64, que dispõe o seguinte:

Art. 59 - O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos. (Redação dada pela Lei nº 6.397, de 1976)

§ 1º Ressalvado o disposto no Art. 67 da Constituição Federal, é vedado aos Municípios empenhar, no último mês do mandato do Prefeito, mais do que o duodécimo da despesa prevista no orçamento vigente. (Incluído pela Lei nº 6.397, de 1976)

§ 2º Fica, também, vedado aos Municípios, no mesmo período, assumir, por qualquer forma, compromissos financeiros para execução depois do término do mandato do Prefeito. (Incluído pela Lei nº 6.397, de 1976)

§ 3º As disposições dos parágrafos anteriores não se aplicam nos casos comprovados de calamidade pública. (Incluído pela Lei nº 6.397, de 1976)

§ 4º Reputam-se nulos e de nenhum efeito os empenhos e atos praticados em desacordo com o disposto nos parágrafos 1º e 2º deste artigo, sem prejuízo da responsabilidade do Prefeito nos termos do Art. 1º, inciso V, do Decreto-lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967. (Incluído pela Lei nº 6.397, de 1976)

Desse modo, a lei não limita a quantidade de empenhos, somente determina que não seja ultrapassado o limite de dotação previamente fixado.

Manhani (2004) ressalta que tal norma não proíbe o empenho das despesas assumidas anteriormente, e que o titular do órgão, neste caso o prefeito, verifique a disponibilidade de caixa líquida, considerando as despesas que serão vinculadas até o final do seu mandato; dessa forma, saberá se pode ou não assumir nova despesa. Conforme o autor, para que se possa assumir nova despesa, deverão ser comprovadas suas condições de pagamento com a arrecadação do próprio ano. Poderá, ainda, o administrador, no final do seu mandato, empenhar despesa sem recursos financeiros, considerando as verbas que serão repassadas por convênio, somente se o mesmo já foi assinado.

De acordo com Cruz (2009), a origem da expressão “Restos a Pagar” vem da Lei Federal nº 4.320/64, designada para tratar do exercício financeiro, que, na administração pública, sempre coincidirá com o exercício civil, com as despesas, obedecendo ao regime de competência ao compor o total das despesas executadas no período. Dessa forma, conforme o artigo 36 da Lei Federal 4.320/64, “Restos a Pagar” são as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro.

Para Cruz (2009), a LRF, ao tratar dos restos a pagar, teve como objetivo tentar evitar que o capital circulante líquido do órgão, se caso estivesse negativo, atingisse dimensões incontroláveis, o que gera endividamento no curto prazo, ocasionando problemas de liquidez. Desse modo, conforme previsto no §1º do artigo 1 da LRF, o equilíbrio financeiro deve ser priorizado. Segundo o autor, o objetivo dessa regra é o de que o administrador vigente não assuma compromissos que afetem o da gestão seguinte, sendo que este não teve a oportunidade de planejá-la.

2.4 Indicadores de desenvolvimento econômico-social

Oliveira *et al* (2010) conceituam o desenvolvimento econômico como um processo de mudanças qualitativas na estrutura econômica, mudanças essas que conduzem ao progresso do bem-estar dos indivíduos. Os autores alertam para as diferenças entre crescimento e desenvolvimento econômico, ambos citados em diversas situações como sinônimos, porém é necessário levar em consideração que existem diferenças importantes entre eles. O crescimento econômico possibilita a produção de demais bens; já o desenvolvimento econômico oportuniza o aperfeiçoamento da qualidade de vida e dos bens disponíveis.

De acordo com os autores, a utilização de indicadores socioeconômicos como instrumento de planejamento começou a surgir no Brasil a partir de 1975. As taxas de crescimento econômico apresentavam variação de 6% e 11% ao ano, entre 1967 e 1973, ocorrendo juntamente com o período denominado de Milagre Econômico Brasileiro. Nesse período, houve um elevado desempenho do Produto Interno Bruto (PIB), entretanto não foram verificadas melhorias significativas no que diz respeito à distribuição da renda e à diminuição da pobreza absoluta.

Dessa forma, no período de 1975 a 1979, foi desenvolvido o II Plano Nacional de Desenvolvimento, conforme destacam Oliveira *et al* (2010), demonstrando a preocupação e o reconhecimento da problemática social enfrentada no país, objetivando reduzir as desigualdades socioeconômicas. Foi então que surgiu o sistema de indicadores sociais e de produção periódica, com o intuito de fornecer elementos para a elaboração e o acompanhamento do planejamento social. Coube ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a organização e o funcionamento do sistema de indicadores sociais do país.

O IBGE, segundo o seu portal na internet, é responsável pela elaboração do censo demográfico, entre outras atribuições, tendo por objetivo retratar em extensão e profundidade

as características da população. Seu intuito é auxiliar no planejamento público e privado da década seguinte.

Outro indicador que possui propriedade e seriedade é o IFDM (Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal), elaborado nacionalmente pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) e acompanhado anualmente em todos os mais de cinco mil municípios brasileiros. Conforme seu portal na internet, a metodologia utilizada buscou padrões de desenvolvimento em países mais avançados. O cálculo utiliza dados administrativos oficiais e declarações obrigatórias disponibilizadas pelos Ministérios da Educação, Saúde e Trabalho. Seu objetivo é ter uma visão atualizada e precisa do conjunto de indicadores brasileiros.

O IFDM foi inspirado no índice IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) e utiliza três dimensões: emprego e renda, educação e saúde. Leva em consideração informações tais como geração de emprego formal, salários médios, taxas de matrículas na educação infantil, taxa de abandono escolar, taxa de distorção idade-série, percentual de professores com nível superior, média de horas-aula, resultado do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), número de consultas pré-natais e óbitos. Seu índice varia de 0 (mínimo) a 1 ponto (máximo), sendo classificado em quatro categorias: baixo (de 0 a 0,4), regular (0,4 a 0,6), moderado (de 0,6 a 0,8) e alto (0,8 a 1) desenvolvimento.

Segundo Oliveira *et al* (2010), um sistema de indicadores sociais corresponde ao conjunto de informações referentes a determinado aspecto da realidade social, e deve fornecer informações importantes sobre a realidade em determinado aspecto. Deve também ser base na tomada de decisões e planejamento estratégico, auxiliando na gestão dos recursos do país, estado e/ou município.

3 METODOLOGIA

Neste artigo, foi elaborada uma pesquisa quali-quantitativa descritiva, através dos dados publicados pelas prefeituras municipais da Região do Paranhana, RS, que abrange os municípios de Igrejinha, Parobé, Rolante, Riozinho, Taquara e Três Coroas.

A pesquisa baseou-se nas principais determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal, que são controladas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e publicadas na internet, para apreciação dos contribuintes, cumprindo, dessa forma, com a transparência na gestão pública exigida pela legislação. Os dados foram coletados no Portal do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, através do Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas (SIAPC), no Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

A série histórica compreendeu o período de 2005 a 2013, referente a despesas com pessoal, dívidas consolidadas líquidas, garantias e contragarantias, operações de crédito e restos a pagar. Por meio da coleta e tabulação dos dados, foi analisado se os municípios estão cumprindo as determinações acerca dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Após efetuar o levantamento e a análise dessas principais determinações e limites, foi verificado se o indicador de desenvolvimento econômico-social está sendo influenciado pelo cumprimento dessas determinações. O indicador analisado foi o índice FIRJAN de desenvolvimento municipal (IFDM).

O IFDM, que foi inspirado no índice IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), utiliza três dimensões: emprego e renda, educação e saúde. A diferença entre os dois índices é que o IFDM faz uma análise mais profunda, avaliando, por exemplo, o número de empregos com carteira assinada, a qualidade da educação oferecida às crianças nas creches, na pré-escola, o número de professores com ensino superior. Na saúde, leva em consideração o número de consultas pré-natais oferecidas às gestantes. Esse dado foi utilizado por ser confiável e atual, sendo que o último ano-base publicado foi o de 2013, com edição em 2015.

Com esses dados coletados e tabulados, foi realizada uma análise qualitativa, que comparou os dados encontrados com o grau de adesão à LRF, análise para a qual foi considerado o mesmo período do indicador (2005 a 2013) e os indicadores de seu desenvolvimento econômico-social. A finalidade desta análise é a de responder ao objetivo principal sugerido por este artigo, concluindo se o cumprimento das determinações da LRF nesses municípios tem uma correlação com o seu desenvolvimento econômico-social.

4 ANÁLISE DOS DADOS

Para efetuar a pesquisa, primeiro buscou-se informações sobre os municípios avaliados. Segue, no quadro 1, uma descrição geral das características dos municípios da Região do Paranhana, RS.

Quadro 1 – Características gerais dos municípios da Região do Paranhana (2013)

Município	População total	Área	Densidade demográfica	PIB	PIB per capita
Igrejinha	33.923 habitantes	135,9 km ²	241,3 hab/km ²	R\$ 1.326.812.131	R\$ 39.358
Parobé	53.952 habitantes	108,6 km ²	486,7 hab/km ²	R\$ 959.059.896	R\$ 17.566
Riozinho	4.050 habitantes	239,6 km ²	18,2 hab/km ²	R\$ 104.081.674	R\$ 22.971
Rolante	20.483 habitantes	295,6 km ²	67,6 hab/km ²	R\$ 421.703.248	R\$ 20.592

Taquara	57.350 habitantes	457,9 km ²	121 hab/km ²	R\$ 1.003.041.064	R\$ 17.629
Três Coroas	25.166 habitantes	185,5 km ²	133,2 hab/km ²	R\$ 775.404.631	R\$ 30.366

Fonte: Site FEE – Fundação de Economia e Estatística, adaptado pela acadêmica (2017).

O quadro 1 nos permite analisar a dimensão de cada município em população, área, densidade demográfica e PIB. O município com maior PIB é Igrejinha, mas não é o maior em população, o que lhe permite ser o município com maior PIB per capita.

O primeiro passo da pesquisa foi avaliar o grau de adesão aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal; para tanto, foram utilizados os Relatórios de Gestão Fiscal, disponíveis no Portal do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS), através do Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas (SIAPC). Nesses relatórios, foram analisados os percentuais de limite das despesas com pessoal, dívidas consolidadas líquidas, garantias e contragarantias, operações de crédito e a evolução dos restos a pagar desses municípios.

Os percentuais de limite são calculados com base na receita corrente líquida do município. No quadro 2, foi demonstrada a dimensão das receitas correntes líquidas auferidas por cada um no período de 2005 a 2016.

Quadro 2 – Receita Corrente Líquida

Receita Corrente Líquida (RCL)							
Município	Taquara	Parobé	Igrejinha	Três Coroas	Rolante	Riozinho	
Exercício	2005	31.612.424	33.888.479	24.580.884	19.247.667	12.519.015	5.117.487
	2006	34.313.574	35.961.901	27.328.431	21.203.279	13.621.629	5.596.108
	2007	42.334.084	44.860.876	33.430.134	24.671.612	16.539.758	6.650.776
	2008	48.955.863	47.604.533	40.282.374	29.870.405	21.115.241	7.903.817
	2009	53.974.128	48.127.646	42.100.534	30.577.773	21.381.528	8.145.927
	2010	58.298.955	56.647.127	46.933.028	35.006.688	25.195.982	8.837.627
	2011	65.721.548	63.343.347	53.700.171	40.342.279	27.496.389	9.983.357
	2012	73.606.404	70.955.082	59.096.413	43.582.510	30.126.639	10.503.795
	2013	79.651.510	82.094.391	67.083.378	48.000.695	35.370.364	11.655.461
	*2014	86.525.646	85.088.959	75.424.747	52.762.921	39.368.690	11.805.805
	*2015	92.151.231	88.166.175	81.230.819	54.647.436	41.926.377	12.508.515
	*2016	102.644.485	99.520.951	88.199.511	59.111.826	48.717.068	14.134.441

Fonte: Site TCE/RS, adaptado pela acadêmica (2017).

* Dados não utilizados na análise.

No quadro 2, os municípios foram organizados conforme sua receita corrente líquida, sendo o município de Taquara o que dispõe de um maior valor, e Riozinho, o do menor. A ordem é a mesma da quantidade de habitantes de cada um deles.

Nos relatórios de gestão fiscal, foram buscados os dados das despesas, que aparecem em percentual correspondente sobre a receita corrente líquida. A partir desses dados, foi possível verificar se o município excedeu o limite imposto pela legislação, atribuindo, dessa

forma, um percentual de adesão à norma, ou seja, se todos os limites no ano foram cumpridos, o percentual de adesão é 100%, mas, se houve o descumprimento de um ou mais, a porcentagem diminui proporcionalmente.

Ao final da análise, foi atribuída uma média dos percentuais de cada ano para cada limite, bem como uma média geral, que foi atribuída utilizando-se a porcentagem de adesão das três categorias de limites (alerta, prudencial e legal), conforme demonstra o quadro 3.

Quadro 3 – Percentual de Adesão aos Limites de Despesa com Pessoal (2005 a 2013)

Despesas com Pessoal				
Descrição				Percentual
a) Limite para Emissão de Alerta - LRF, Inciso II do § 1º do art. 59				48,60%
b) Limite Prudencial - LRF, Parágrafo Único do art. 22				51,30%
c) Limite Legal - LRF, alínea "b" do Inciso III do art. 20				54,00%
Município	Limite Alerta	Limite Prudencial	Limite Legal	Média
Igrejinha	100%	100%	100%	100%
Três Coroas	100%	100%	100%	100%
Riozinho	89%	100%	100%	96%
Rolante	67%	67%	89%	74%
Taquara	44%	78%	100%	74%
Parobé	44%	44%	100%	63%

Fonte: Site TCE/RS, adaptado pela acadêmica (2017).

É possível observar que os municípios de Igrejinha e Três Coroas foram os melhores na avaliação, obtendo uma média de 100% de adesão, o que significa que cumpriram com todos os limites impostos pela legislação, no período de 2005 a 2013.

Em terceiro lugar, podemos destacar o município de Riozinho, que também não ultrapassou o limite legal, mas excedeu o limite de alerta em 2008. O município de Rolante ultrapassou o limite legal, em 2010, e o limite de alerta e o prudencial de 2010 a 2012. O município de Taquara, embora não tenha ultrapassado o limite legal em nenhum dos anos avaliados, excedeu o limite de alerta, em 2005 e de 2010 a 2013, e também o limite prudencial em 2005 e 2012.

E, por último, o município que apresentou o menor grau de adesão foi o município de Parobé, embora não tenha ultrapassado o limite legal neste período. O limite de alerta e o prudencial foram ultrapassados em vários períodos: primeiro, em 2006; depois, de 2009 a 2010 e de 2012 a 2013.

No quadro 4, podem ser analisados os resultados obtidos pela pesquisa em relação aos restos a pagar. Neste quadro, estão demonstrados os percentuais que correspondem à insuficiência financeira gerada pelos municípios:

Quadro 4 – Insuficiência Financeira dos Restos a Pagar

Insuficiência Financeira dos Restos a Pagar						
Município	Três Coroas	Igrejinha	Rolante	Riozinho	Parobé	Taquara
Exercício	% s/ Total Restos a Pagar					
2005	12%	0%	31%	61%	43%	67%
2006	0%	0%	87%	67%	55%	84%
2007	0%	0%	45%	57%	35%	78%
2008	0%	0%	5%	4%	0%	66%
2009	0%	0%	45%	1%	77%	73%
2010	0%	0%	0%	49%	75%	82%
2011	0%	0%	6%	61%	44%	74%
2012	0%	90%	65%	38%	72%	75%
2013	0%	58%	14%	7%	70%	69%
Média	1%	16%	33%	38%	52%	74%
*2014	0%	72%	18%	66%	69%	82%
*2015	0%	30%	11%	56%	77%	79%
*2016	50%	42%	8%	80%	77%	81%

Fonte: Site TCE/RS, adaptado pela acadêmica (2017).

* Dados não utilizados na análise.

Esse resultado também requer atenção, pois esses percentuais representam a proporção dos restos a pagar, processados e não processados, para cuja liquidação não existem recursos financeiros, gerando, dessa forma, uma insuficiência financeira. Em alguns municípios, essa insuficiência é tanto do exercício atual como também de exercícios anteriores.

Três Coroas tem sido o município que menos gerou insuficiência financeira no período de 2005 a 2013. Somente em 2005, apresentando uma média de apenas 1% de insuficiência em relação ao período analisado. Os municípios de Parobé e Taquara foram os que mais geraram insuficiência, mas Taquara se destaca com uma média de 74%.

Quanto aos limites das dívidas consolidadas líquidas, garantias e contragarantias e das operações de crédito, todos os municípios apresentaram percentual de adesão de 100%, demonstrando, dessa forma, que nenhum deles encontrou problemas para cumprir os limites estabelecidos pela legislação.

Em uma análise geral, os municípios encontraram mais dificuldades em manter os limites de despesa com pessoal e a suficiência financeira dos restos a pagar, o que pode acarretar bloqueios na distribuição dos recursos.

No quadro 5, foi efetuada uma média geral do relatório de gestão fiscal com o percentual de adesão para cada aspecto analisado, utilizando-se o período compreendido entre os anos de 2005 a 2013, pois é este o período que possibilita efetuar uma comparação com o indicador financeiro que foi analisado na segunda parte da pesquisa.

Quadro 5 – Percentual de adesão aos limites (2005 a 2013)

Ranking	Município	Despesa com Pessoal	Suficiência Financeira Restos a Pagar	Dívidas Consolidadas Líquidas	Garantias e Contragarantias	Operações de Crédito	Média Geral
		Média	Média	Média	Média	Média	
1º	Três Coroas	100%	99%	100%	100%	100%	99,74%
2º	Igrejinha	100%	84%	100%	100%	100%	96,72%
3º	Riozinho	96%	62%	100%	100%	100%	91,62%
4º	Rolante	74%	67%	100%	100%	100%	88,23%
5º	Parobé	63%	48%	100%	100%	100%	82,04%
6º	Taquara	74%	26%	100%	100%	100%	79,91%

Fonte: Site TCE/RS, adaptado pela acadêmica (2017).

O quadro 5 proporciona uma identificação do grau de adesão aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, de acordo com a avaliação de cada município.

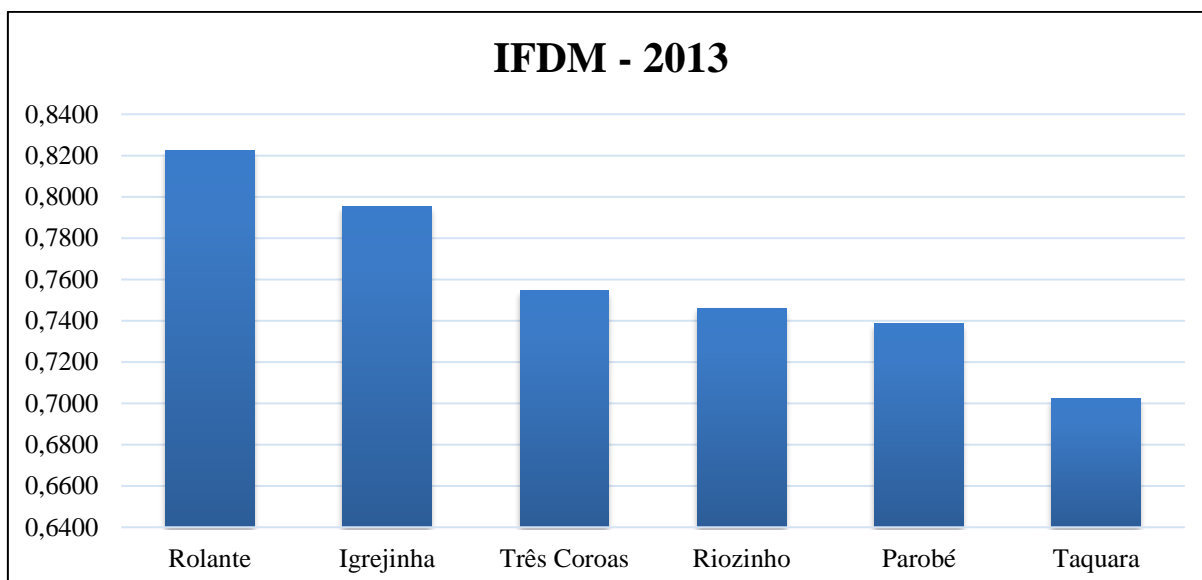
O segundo passo da pesquisa foi analisar quão desenvolvidos estão estes municípios, através do índice FIRJAN de desenvolvimento municipal (IFDM), que busca acompanhar o desenvolvimento humano, semelhante ao IDH (Índice de Desenvolvimento Humano). O IFDM baseia-se em estatísticas oficiais, através de declarações enviadas pelos ministérios do governo em três áreas de atuação: emprego e renda, educação e saúde. Seu último indicador publicado foi o do ano-base 2013, com edição de 2015, que foi o utilizado nesta pesquisa.

No quadro 6, segue a evolução geral, ordenada pelos municípios que apresentaram um maior índice no último ano disponível, 2013.

Este indicador possui quatro níveis de desenvolvimento, são eles os seguintes:

- Baixo desenvolvimento (inferior a 0,4 pontos)
- Desenvolvimento regular (entre 0,4 e 0,6 pontos)
- Desenvolvimento moderado (entre 0,6 a 0,8 pontos)
- Alto desenvolvimento (superiores a 0,8 pontos)

Gráfico 1 –IFDM 2013



Fonte: Site Firjan, adaptado pela acadêmica (2017).

O gráfico 1 representa a ordem do indicador IFDM por município no ano de 2013, e os valores correspondentes ao indicador foram descritos no quadro 6. O gráfico proporciona identificar, dentre os municípios analisados, quais os que apresentam melhor desenvolvimento no contexto geral.

Quadro 6 – Evolução do IFDM Geral

Município	Evolução do IFDM Geral									Média	Var. % 2005 a 2013	
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013			
Rolante	0,6719	0,7211	0,7402	0,7376	0,7631	0,8024	0,8075	0,8096	0,8226	0,7640	22%	
Igrejinha	0,7078	0,7247	0,7396	0,7219	0,7618	0,7868	0,7945	0,7968	0,7951	0,7588	12%	
Três Coroas	0,7310	0,7067	0,7361	0,7138	0,7577	0,7739	0,7513	0,7678	0,7547	0,7437	3%	
Riozinho	0,7102	0,6863	0,6963	0,6629	0,7099	0,7059	0,7545	0,7257	0,7462	0,7109	5%	
Parobé	0,6166	0,6293	0,6364	0,6587	0,6621	0,7074	0,7140	0,7082	0,7388	0,6746	20%	
Taquara	0,6190	0,6119	0,6471	0,6432	0,6913	0,6974	0,6943	0,6757	0,7022	0,6647	13%	
Legenda												
Baixo desenvolvimento (inferior a 0,4 pontos)	Desenvolvimento regular (entre 0,4 e 0,6 pontos)	Desenvolvimento moderado (entre 0,6 a 0,8 pontos)										Alto desenvolvimento (superiores a 0,8 pontos)

Fonte: Site Firjan, adaptado pela acadêmica (2017).

Através do quadro 6, pode-se observar que Rolante foi o município que obteve um maior desenvolvimento; já o município que apresentou o índice mais baixo no último ano e também

na média foi Taquara, embora não tenha sido o que apresentou menor variação; os municípios que menos cresceram de 2005 a 2013 foram Três Coroas (apenas 3%) e Riozinho (5%).

Para conseguirmos analisar de forma mais precisa este indicador, foram desmembradas as suas três variáveis: emprego e renda, educação e saúde.

Quadro 7 – Evolução do IFDM – Emprego & Renda

Evolução do IFDM - EMPREGO & RENDA										Média	Var. % 2005 a 2013
Município	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013		
Rolante	0,5936	0,6983	0,6887	0,6524	0,6580	0,7038	0,6997	0,6982	0,6975	0,6767	18%
Igrejinha	0,6826	0,7170	0,7247	0,7141	0,7266	0,7648	0,7185	0,6962	0,6964	0,7157	2%
Parobé	0,5957	0,5837	0,5737	0,6525	0,5847	0,6980	0,6713	0,6071	0,6902	0,6285	16%
Taquara	0,5464	0,5152	0,5794	0,5760	0,6426	0,6678	0,6504	0,6055	0,6731	0,6063	23%
Três Coroas	0,7580	0,6928	0,6887	0,6653	0,7143	0,7460	0,6403	0,6770	0,6370	0,6910	-16%
Riozinho	0,6121	0,6154	0,6029	0,5308	0,5824	0,6283	0,6468	0,6141	0,5900	0,6025	-4%
Legenda											
Baixo desenvolvimento (inferior a 0,4 pontos)			Desenvolvimento regular (entre 0,4 e 0,6 pontos)			Desenvolvimento moderado (entre 0,6 a 0,8 pontos)			Alto desenvolvimento (superiores a 0,8 pontos)		

Fonte: Site Firjan, adaptado pela acadêmica (2017).

No quadro 7, é possível observar que os índices de emprego e renda foram de um desenvolvimento regular para moderado, e que os municípios de Três Coroas e Riozinho apresentaram uma variação negativa do primeiro índice de 2005 até o atual, em 2013: Três Coroas -16% e Riozinho - 4%. O município com maior média de emprego e renda neste período foi Igrejinha, que apresentou, porém, uma variação de 2005 para 2013 de apenas 2%. O único município com indicador de desenvolvimento regular em 2013 foi Riozinho, que é o menor município da região.

Quadro 8 – Evolução do IFDM – Educação

Evolução do IFDM – EDUCAÇÃO										Média	Var. % 2005 a 2013
Município	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013		
Rolante	0,6101	0,5767	0,6357	0,6480	0,7275	0,7907	0,8001	0,8217	0,8513	0,7180	40%
Igrejinha	0,6257	0,6210	0,6529	0,6054	0,7106	0,7380	0,7776	0,7953	0,8182	0,7050	31%
Riozinho	0,7039	0,6432	0,6884	0,6729	0,7506	0,7664	0,8338	0,7961	0,8123	0,7408	15%
Três Coroas	0,6291	0,5968	0,6427	0,6009	0,6865	0,7176	0,7494	0,7645	0,7968	0,6872	27%
Parobé	0,6101	0,5884	0,5746	0,5427	0,6457	0,6799	0,7014	0,7244	0,7267	0,6438	19%
Taquara	0,5838	0,5681	0,5957	0,5708	0,6196	0,6431	0,6817	0,7106	0,7121	0,6317	22%
Legenda											
Baixo desenvolvimento (inferior a 0,4 pontos)			Desenvolvimento regular (entre 0,4 e 0,6 pontos)			Desenvolvimento moderado (entre 0,6 a 0,8 pontos)			Alto desenvolvimento (superiores a 0,8 pontos)		

Fonte: Site Firjan, adaptado pela acadêmica (2017).

O quadro 8 demonstra a evolução do índice educação. Em 2013, os municípios demonstram um nível de desenvolvimento de moderado a alto. Rolante, que foi o município com melhor desempenho, demonstrou, desde 2011, um alto desenvolvimento em educação. Os municípios de Igrejinha e Riozinho também conseguiram alcançar alto desenvolvimento em 2013.

Quadro 9 – Evolução do IFDM – Saúde

Evolução do IFDM – SAÚDE										Média	Var. % 2005 a 2013
Município	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013		
Rolante	0,8121	0,8882	0,8963	0,9124	0,9038	0,9128	0,9227	0,9088	0,9191	0,8974	13%
Igrejinha	0,8151	0,8361	0,8412	0,8460	0,8482	0,8577	0,8873	0,8988	0,8708	0,8557	7%
Riozinho	0,8147	0,8002	0,7977	0,7851	0,7968	0,7231	0,7828	0,7668	0,8362	0,7893	3%
Três Coroas	0,8060	0,8306	0,8769	0,8753	0,8724	0,8580	0,8643	0,8618	0,8303	0,8528	3%
Parobé	0,6440	0,7160	0,7609	0,7807	0,7559	0,7443	0,7695	0,7930	0,7994	0,7515	24%
Taquara	0,7266	0,7523	0,7662	0,7827	0,8116	0,7813	0,7508	0,7111	0,7214	0,7560	-1%
Legenda											
Baixo desenvolvimento (inferior a 0,4 pontos)			Desenvolvimento regular (entre 0,4 e 0,6 pontos)			Desenvolvimento moderado (entre 0,6 a 0,8 pontos)			Alto desenvolvimento (superiores a 0,8 pontos)		

Fonte: Site Firjan, adaptado pela acadêmica (2017).

A saúde nesses municípios também apresentou um nível de desenvolvimento de moderado a alto, porém o município de Taquara merece atenção por ter apresentado uma variação negativa de 2005 a 2013.

Com base nesta pesquisa, foi possível constatar que existe, sim, um paralelismo entre o cumprimento da legislação da LRF com o grau de desenvolvimento econômico-social dos municípios da Região do Paranhana, RS, sendo Parobé e Taquara os municípios que apresentaram o menor índice de adesão às normas e os que possuem um indicador de desenvolvimento menor em relação aos demais. Entretanto, os dados não são suficientes para que se possa afirmar uma relação direta entre o cumprimento da legislação da LRF com o grau de desenvolvimento econômico-social.

Um dos destaques da pesquisa foi o município de Três Coroas, que apresentou uma gestão pública exemplar. Porém não foi o que demonstrou maior desenvolvimento econômico-social, pois este possui uma dependência econômica muito grande do ramo de setor calçadista, que tem enfrentado crise nos últimos anos. Pôde ser observado também, no quadro 7, que o indicador de emprego e renda deste município diminuiu 16%, enquanto que na maioria dos municípios aumentou.

Outro destaque foi o município de Rolante, que não apresentou um grau de adesão às normas tão grande, porém foi um município que cresceu muito nos últimos anos, apresentando o maior índice de desenvolvimento municipal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão pública, em todas as esferas do governo, deve ser conduzida pelo planejamento, pela transparência e pelo controle, com o objetivo de garantir o equilíbrio financeiro, sem causar lesão ao patrimônio público. A administração pública é cercada por legislações que tentam assegurar que estes princípios sejam obedecidos, entretanto isso nem sempre acontece na realidade.

Todavia a responsabilidade pela gestão dos recursos públicos não está mais somente nas mãos dos governantes, há uma parte que é dever dos cidadãos, que é o resgate da cidadania. É seu dever observar os passos da administração, através da transparência exigida pela legislação, assim como os dados utilizados nesta pesquisa, que estão à disposição de todos. Qualquer cidadão pode denunciar e cobrar os possíveis atos de improbidade administrativa que possam ensejar prejuízos ao patrimônio público.

Este artigo permitiu não só compreender que o uso consciente dos recursos proporcionou o desenvolvimento econômico-social nos municípios da Região do Paranhana, RS, sendo que, no geral, apresentaram um percentual de adesão aos limites da LRF acima de 79%, como também expor o grau de desenvolvimento desses municípios, que é de moderado a alto.

Através da pesquisa, foi possível identificar algumas falhas constantes na administração pública. Os municípios que apresentaram um índice menor de adesão às normas (Taquara e Parobé) também são os que possuem um indicador de desenvolvimento menor em relação aos demais. Na análise, o município de Três Coroas apresentou uma boa gestão pública, porém seu indicador de emprego e renda necessita de atenção por ter decaído nos últimos anos, devido à dependência econômica de um setor em crise. Portanto, a pesquisa proporcionou, também, detectar os aspectos de desenvolvimento que devem ser priorizados por meio de políticas públicas voltadas para as demandas sociais.

No entanto, não é possível afirmar que exista uma relação direta entre o cumprimento dos limites da LRF com o grau de desenvolvimento econômico-social. Este estudo correlacionou os dados, que demonstraram uma coerência nas informações, porém insuficientes para assegurar tal relação.

É evidente que a legislação na área da administração pública ainda precisa evoluir e aprimorar seus conceitos, pois a pesquisa demonstrou que a Lei de Responsabilidade Fiscal necessita de ajustes, principalmente quanto aos limites das dívidas consolidadas líquidas, garantias e contragarantias e das operações de crédito, sendo que todos os municípios apresentaram percentual de adesão de 100%. Os percentuais de limite que cada um deles utilizou foi muito inferior ao total permitido, o que indica que a metodologia pode estar equivocada.

A proporção em que o endividamento público tem atingido pode afetar o desenvolvimento; portanto, medidas para contenção dos gastos são urgentes. Neste contexto, surge a Emenda Constitucional 95/2016, válida a partir de 2017, com intuito de conter os gastos públicos. Estudos futuros a respeito desse novo regime fiscal instituído por essa emenda poderão revelar os seus impactos. Em princípio, o que se pode afirmar é que ainda há muito para ser desenvolvido no âmbito do controle dos recursos públicos. Medidas bem elaboradas e estruturadas de acordo com as necessidades devem ser adotadas por todas as esferas do governo.

Foi possível observar, durante a pesquisa, divergências nas informações constantes no Portal do TCE/RS, o que demonstra falta de controle e falhas na gestão dessas informações. Precisa-se de um órgão regulador que seja capaz de julgar com precisão a gestão pública e de leis rígidas para punir desvios de conduta dos administradores públicos.

É necessária uma mudança institucional na gestão da administração pública e uma conscientização do dever de cidadão. Uma nação que consegue o equilíbrio entre essas duas partes garante um desenvolvimento econômico-social sólido e prolongado.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição Federal*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 abr. 2017.

_____. *Lei Complementar n° 101/00*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em 08 fev. 2017.

_____. *Lei Federal n° 4.320/64*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em 05 abr. 2017.

_____. *Resolução do Senado Federal n° 40/2001*. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/2001/resolucao-40-20-dezembro-2001-429320-norma-pl.html>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

_____. *Resolução do Senado Federal nº 43/2001*. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=234195&tipoDocumento=RSF&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

_____. *Resolução do Senado Federal nº 78/1998*. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=149486&tipoDocumento=RSF&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

CASTILHOS, Abel F. et al. *Manual do Gestor Público: um guia de orientação ao gestor público*. – 2 ed. Porto Alegre: Companhia Rio-grandense de Artes Gráfica (CORAG), 2011.

CRUZ, Flavio da (Org). *Lei de Responsabilidade Fiscal comentada: Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FEE - Fundação de Economia e Estatística. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/>>. Acesso em 18 mar. 2017.

FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.firjan.com.br/ifdm/>. Acesso em: 26 mai. 2017.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 13ª edição. São Paulo: Atlas, 2005.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*. 3.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

HENDRIKSEN, Eldon S.; VAN BREDA Michael F. *Teoria da Contabilidade*. São Paulo: Atlas, 1999.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/sobre-censo.html>>. Acesso em 18 mar. 2017.

LEITÃO, Miriam. *A saga brasileira: A longa luta de um povo por sua moeda*. 2011. Disponível em: <http://www.record.com.br/sagabrasileira/images/sagabrasileira_capitulos.pdf>. Acesso em 18 mar. 2017.

MANHANI, Danilo A. *Restos a pagar na Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/6145/restos-a-pagar-na-lei-de-responsabilidade-fiscal>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. *Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasília: ESAF, 2002.

OLIVEIRA, Juliana M. et al. *Indicadores de desenvolvimento: uma resenha em construção*. 2010. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Andre_Lages/publication/51013120_Indicadores_de_Developmento_Uma_Resenha_em_Construcao/links/55a4030c08ae5e82ab1f2bec.pdf?origin=publication_detail>. Acesso em: 22 abr. 2017.

PELICIOLI, Ângela Cristina. *A Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal*. Brasília: SEPLAN, 2000.

SANTOS, Sandra Regina Toledo; ALVES, Tiago Wickstrom. *O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal no desempenho financeiro e na execução orçamentária dos municípios no Rio Grande do Sul de 1997 a 2004*. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v45n1/v45n1a09.pdf>>. Acesso em: 08 mar. 2017.

SCHMIDT, Paulo, SANTOS, José Luiz dos. *História do pensamento contábil*. – 1 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

TAVARES, Martus. *Fazendo o dever com responsabilidade*. 2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1101200109.htm>>. Acesso em: 08. mar. 2017.

TCE- Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/>>. Acesso em 18 mar. 2017.