

APLICAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NA GESTÃO MUNICIPAL: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE MORENO-PE

Luan Dayvson Santos de Oliveira
Bacharelado em Administração Pública
UFRPE

Resumo: Este estudo trata da percepção de um gestor municipal (controlador) sobre a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no município de Moreno-PE. Na revisão da literatura abordou-se a importância, a estratificação e as principais alterações realizadas na LRF. A coleta de dados foi feita por meio de entrevista semiestruturada, sendo usada a análise de discurso para avaliar os resultados. Os principais resultados mostram que, na percepção do gestor sobre a aplicação da LRF no município, são diversos os benefícios da aplicação da Lei, podendo-se citar o controle da dívida e do endividamento, além do melhor uso da máquina pública. Também foi possível captar as impressões do gestor quanto às dificuldades existentes na aplicação da Lei, sendo essas apontadas como desafios. Na percepção do gestor, há uma concordância na maioria dos requisitos exigidos pela Lei, sendo apontados dois principais pontos de melhoria quanto à aplicação da LRF: o respeito ao limite de gastos com pessoal e a transparência da gestão.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal; benefícios; desafios; gestão pública.

1 INTRODUÇÃO

O controle da dívida e do endividamento são questões atuais no contexto vivido pelos entes federativos no Brasil, pois existe uma crise financeira nos Estados, além de recorrentes dificuldades dos municípios em manterem um nível de despesas saudável, isso pode ser visto, por exemplo, quando observado o nível de comprometimento das receitas para despesas com pessoal, no entanto esses temas remontam às primeiras décadas pós Segunda Guerra Mundial.

Segundo Scoot (2011), após o fim da segunda guerra mundial surgiu a necessidade de reconstrução das nações, que buscaram assumir responsabilidades para proteção dos mais pobres, levando a um endividamento do estado. Com o endividamento das décadas de 50 e 60 houve o surgimento de pressões para racionalizar a eficiência dos gastos públicos, o que levou ao surgimento, na década de 80, do *New Public Management* (NPM) (HOOD, 1991).

Azevedo, Gatsios e Silva (2014) ressaltam que com o surgimento do NPM, os países implantaram ações de austeridade fiscal tanto na arrecadação, quanto nos gastos públicos, gerando debates em torno de temas como endividamento, nível e qualidade dos gastos públicos; esse movimento levou a criações de leis fiscais, sendo que algumas foram criadas apenas para o Governo Central, Governo Geral ou Setor Público.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no Brasil é uma das mais completas, estabelecendo regras de procedimentos, limites quantitativos, sanções pessoais e institucionais. A LRF foi promulgada em 04 de maio de 2000 e estabelece uma série de normas com o intuito de estabelecer parâmetros para o controle fiscal nos entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

Apesar de possuir uma série de controles e requisitos, ainda é possível identificar importantes dificuldades e desafios aos gestores públicos para a correta implementação da LRF, continuando a ocorrer casos onde os gestores são flagrados em irregularidades ou então não conseguem atender a todos os requisitos da Lei por diversos motivos. No cenário municipal, os desafios para implementação da Lei são agravados devido à carência de pessoal e treinamento para realizar todos os controles constantes na LRF.

Dada a grande quantidade de municípios existentes no Brasil, este trabalho focou em um município da Região Metropolitana do Recife, Moreno. Além disso, foi estabelecido como meta avaliar a aplicação da LRF na gestão que teve início em Janeiro de 2017; a escolha do município de Moreno se deu pelo fato de pertencer a região metropolitana, tendo como principal atividade econômica o comércio, a escolha se baseou na importância de avaliar a aplicação da LRF não só em municípios de grande porte, mas também nos menos desenvolvidos.

Diante do exposto, este estudo possui o objetivo de verificar a visão de um gestor sobre aplicação da LRF em um município do Estado de Pernambuco, o que é relevante, pois permitirá demonstrar a importância dessa lei para o desempenho de uma gestão eficiente e saudável, além de permitir uma avaliação do quanto ainda é possível melhorar, na aplicação da lei na gestão municipal. Assim, este estudo busca mostrar, na visão de um gestor, quais os possíveis benefícios atrelados a aplicação da LRF e quais as principais dificuldades enfrentadas, no município de Moreno-PE.

2 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O Brasil promulgou a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em maio de 2000, sendo, portanto, um dos primeiros países emergentes a editar uma lei com regras sobre finanças públicas, obrigando governos estaduais e municipais a controlar seus gastos, bem como o nível de endividamento, tal lei propunha uma reforma estrutural.

A LRF é uma lei complementar que estabelece diretrizes para as finanças públicas, voltadas para responsabilidade fiscal, ou seja, está direcionada para administração pública, sendo entendido como administração pública, segundo Meirelles (2008), a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos de Direito e da moral, visando ao bem comum.

Essa Lei estabelece que as finanças sejam apresentadas de forma detalhada aos Tribunais de Contas e caso seja encontrada alguma irregularidade, pode acarretar em multa ou até a proibição de os envolvidos disputarem eleições; embora o foco inicial seja o poder executivo, a Lei não exclui os poderes legislativo e judiciário. A LRF estabelece limites para as despesas do exercício, bem como para o endividamento, está baseada em não gastar mais do que se arrecada, mantendo o equilíbrio das contas públicas, isso fica claro no artigo 60 da lei: “Art.60. Lei estadual ou municipal poderá fixar limites inferiores àqueles previstos nesta lei complementar para as dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantias” (BRASIL, 2000, p.5).

Os estados e municípios podem editar leis para fixar limites inferiores aos da LRF, mas não superiores, ou seja, os parâmetros da LRF podem ser otimizados por meio de lei, porém nunca podem ser desrespeitados, neste contexto o orçamento ganha papel muito importante. Conforme afirma Fontenelle (2003), o Orçamento Público é a previsão de receita e despesas

de um governo, para certo período, devendo ser aprovado por lei, os princípios orçamentários estão estabelecidos nos artigos 165 a 169 da Constituição Federal, na Lei 4320/1964 e na LRF e devem ser respeitados.

O orçamento é assim um instrumento importante para evitar excessos e um meio de garantir o cumprimento da LRF, sendo um mecanismo de impedir abusos por parte dos gestores e um instrumento de implantação de projetos.

2.1 Importância da LRF

A Lei Complementar nº 101/2000 foi promulgada com a intenção de mudar a situação das contas públicas, em todos os níveis de governo; visto que os constantes desequilíbrios das contas tornaram necessário enrijecer o controle e fortalecer os mecanismos de planejamento (GERIGK et al., 2013).

Segundo Sena e Rogers (2007), a LRF surgiu devido aos grandes déficits públicos e ao crescimento das dívidas decorrentes dos déficits persistentes. As dificuldades de gestão dos recursos públicos persistiam de um governo a outro, um ordenador de despesa assumia determinado cargo e, mesmo sabendo das condições financeiras precárias da entidade, postergava ações concretas e efetivas, repassando para mandatos futuros o peso do desequilíbrio das contas.

Segundo Gerigk et al. (2013), a LRF estabeleceu claras restrições para o endividamento público, impondo vários limites em relação ao montante da dívida e sobre a aquisição de novos empréstimos, segundo os autores, a Lei alterou positivamente o volume e o perfil do endividamento dos municípios brasileiros de porte médio e as mudanças já começaram a acontecer no ano de sua promulgação.

Segundo Gadelha (2011), uma das regras básicas para controlar o endividamento dos entes públicos foi o estabelecimento de um limite percentual para os gastos com pessoal, tal percentual é calculado a partir da Receita Corrente Líquida do período; esse limitador é importante, dado que os municípios que possuem maiores gastos com pessoal são os que apresentam maiores dificuldades em obter *superávits* primários.

Nunes et al. (2013) afirmam que a LRF é vista como norteadora da administração das finanças públicas, esse norte decorre das limitações e imposições advindas, tal como quando exige transparência por meio da divulgação de relatórios e ações para o controle dos recursos públicos, como meio para controlar as despesas com pessoal, endividamento, metas de arrecadação, entre outros.

2.2 Temas tratados na LRF

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar 101/2000), segundo a Azevedo, Gatsios e Silva (2014) é uma das mais completas, pois estabelece procedimentos, limites quantitativos, sanções pessoais e institucionais, tornando-se uma das mais rígidas do mundo.

A LRF teve como fonte de inspiração exemplos como o da Nova Zelândia, Comunidade Econômica Europeia, Fundo Monetário Internacional e Estados Unidos (NASCIMENTO; DEDUS, 2001). Aborda cinco pontos fundamentais: Planejamento das

contas públicas, controle de gastos com pessoal, transparência, *accountability* dos gestores e endividamento. A Quadro 1 traz uma estratificação da LRF.

Quadro 1- Estratificação da LRF

Capítulo	Objetivo	Seções
Disposições preliminares	Explicar de que trata a lei e o seu alcance.	-
Do Planejamento	Estabelecer normas para o planejamento.	Seção I: Plano Plurianual (Vetado); Seção II: Lei de Diretrizes Orçamentárias; Seção III: Lei Orçamentária anual; Seção IV: Da execução orçamentária e do cumprimento de metas.
Da Receita Pública	Dispor sobre previsão e arrecadação e sobre a renúncia de receita.	Seção I: Da previsão e arrecadação; Seção II: Da renúncia de receita.
Da Despesa Pública	Estabelecer regras para despesas públicas.	Seção I: Da geração da despesa; Seção II: Das despesas com pessoal; Seção III: Das despesas com seguridade social.
Das Transferências voluntárias	Tratar das regras para transferências voluntárias.	-
Da Destinação de Recursos Públicos para o Setor Privado	Dispor sobre a destinação de recursos públicos para o setor privado.	-
Da Dívida e do Endividamento	Dispor sobre a dívida e o endividamento.	Seção I: Definições; Seção II: Dos limites da dívida pública e das operações de crédito; Seção III: Da recondução da dívida aos limites; Seção IV: Das operações de crédito; Seção V: Da garantia e da contragarantia; Seção VI: Dos restos a pagar.
Da Gestão Patrimonial	Trata sobre gestão patrimonial.	Seção I: Das disponibilidades de caixa; Seção II: Da preservação do patrimônio público; Seção III: Das empresas controladas pelo setor público.
Da Transparência, Controle e Fiscalização	Dispor sobre transparência, controle e fiscalização.	Seção I: Da transparência da gestão fiscal; Seção II: Da escrituração e consolidação das contas; Seção III: Do relatório resumido da execução orçamentária; Seção IV: Do relatório da gestão fiscal; Seção V: Das prestações de contas; Seção VI: Da fiscalização da gestão fiscal.
Disposições Finais e transitórias	Trazer as disposições finais da LRF.	-

Fonte: Elaborado a partir de Brasil (2000)

O quadro 1 traz uma estratificação da LRF, abordando os principais temas expostos na LRF, verifica-se que o quadro está dividido em três colunas, sendo que a primeira apresenta o título de capítulo, na segunda coluna aparece um pequeno resumo do que é tratado em cada capítulo e na terceira coluna vem as seções nas quais estão divididos os capítulos. Nos capítulos que não possuem subdivisão em seções é apresentado um traço na terceira coluna.

Ao analisar o quadro 1, verifica-se que a LRF é dividida em dez capítulos, onde são tratados diversos temas. O primeiro capítulo trata de conceitos importantes para o entendimento da Lei, é nesse capítulo onde se estabelece o objetivo da lei, que segundo Nascimento e Dedus (2001), consiste em estabelecer normas de finanças públicas voltadas para responsabilidade fiscal.

Ainda nas disposições preliminares, no artigo primeiro, é definida o que vem a ser responsabilidade fiscal:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar (BRASIL, 2000, p.1).

Segundo Nascimento e Dedus (2001) a LRF não revoga a Lei 4.320/64 que se refere a normas gerais para elaboração e controle dos orçamentos e balanços, pois a Lei Complementar (LC) 101/2000 estabelece normas de finanças públicas voltadas para gestão fiscal, no entanto caso haja algum ponto conflitante entre as duas prevalece a Lei mais recente.

O segundo capítulo da LC 101/2000 fala sobre planejamento, a Constituição Federal de 1988 estabelece a integração entre planejamento e Orçamento, estabelecendo a obrigatoriedade de três instrumentos para esse fim, o Plano Plurianual, a Lei de diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual; a LRF reforça a importância dos dois últimos, porém a parte da Lei que tratava do Plano Plurianual foi vetada, a mesma previa a antecipação em cento e vinte dias da remessa do PPA ao legislativo.

A busca da LC 101, por meio do capítulo III é resgatar a importância das receitas próprias na realização de projetos e manutenção da máquina pública, em nível local; nos termos da LRF e, nos termos da Lei 10.028 (Lei de Crimes Fiscais), cobrar impostos é uma obrigação (NASCIMENTO; DEDUS, 2001).

No item da Lei que trata de despesas públicas (Capítulo IV) é buscado corrigir as distorções provocadas por tais despesas, conforme pode ser notada no artigo 16 da Lei:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - Estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - Declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 2000, p. 6).

No mesmo capítulo são estabelecidos limites para gastos com pessoal, ponto esse que muitas prefeituras do país têm dificuldade de cumprir, conforme, mostra levantamento realizado pelo TCE-PE entre 2011 e 2012; os limites por ente federativo são apresentados no artigo 19 da Lei, que estabelece como parâmetro a receita corrente líquida, não podendo ultrapassar 50% do valor da mesma no caso da União e 60% no caso de Estados e Municípios.

O capítulo V trata das transferências voluntárias, segundo Nascimento e Dedus (2001) nele são estabelecidas as condições para a realização das transferências voluntárias de recursos entre os entes da Federação. As transferências voluntárias são a entrega de recursos correntes e de capital, de um ente da Federação para outro, como cooperação, auxílio ou assistência financeira, exceto aqueles que decorram de determinação constitucional, legal ou destinados ao SUS (BRASIL, 2000).

São estabelecidas, no parágrafo primeiro do artigo 25, as exigências para que sejam realizadas as transferências voluntárias, além das já estabelecidas na LDO, sendo necessário a existência de dotação específica, observância do inciso X do artigo 167 da constituição, comprovação pelo beneficiário de que está em dias quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao transferidor, prestação de contas de recursos recebidos anteriormente, é necessário está cumprindo os limites constitucionais em relação à educação e à saúde, cumprir os limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito e ter previsão orçamentária de contrapartida (BRASIL, 2000).

O inciso X do artigo 167 da Constituição Federal, que aparece como item a ser observado nas transferências voluntárias, veda a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL,1998).

A LRF no artigo 26 (Capítulo VI) determina como regra básica para toda e qualquer destinação de recursos públicos ao setor privado a sua autorização por lei específica; como requisitos adicionais, é exigida a observância das disposições da LDO, além da sua previsão na lei orçamentária ou em crédito adicional (NASCIMENTO; DEDUS, 2001).

A LRF não poderia deixar de lado a dívida e o endividamento e trata disto no capítulo VII, Nascimento e Dedus (2001) ressaltam a importância do artigo 29 que traz definições importantes para o entendimento do capítulo, entre estas definições estão os conceitos de dívida pública fundada ou consolidada, dívida pública mobiliária, operação de crédito, concessão de garantia e refinanciamento da dívida mobiliária.

Os referidos autores ainda afirmam que o parágrafo 2º do art. 30 possibilita que a proposta de limites globais seja apresentada em termos de dívida líquida, equivalendo a abater, do total da dívida de cada ente, os respectivos créditos financeiros (depósitos, aplicações); os limites globais para a dívida consolidada dos três níveis de governo serão estabelecidos em termos de percentual da receita corrente líquida, representando o nível máximo admitido para cada um deles, sendo a avaliação do seu cumprimento realizada ao final de cada quadrimestre.

Caso seja ultrapassado o limite da dívida consolidada, o ente federativo deverá perseguir a recondução aos limites estabelecidos, caso contrário sofrerá sanções:

Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

§ 1º Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido:

I - Estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária;

II - Obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9º.

§ 2º Vencido o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso, o ente ficará também impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado.

§ 3º As restrições do § 1º aplicam-se imediatamente se o montante da dívida exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo (BRASIL, 2000, p.13).

Nascimento e Dedus (2001) afirmam que no capítulo VIII da LRF são realçados três aspectos considerados de grande relevância para administração do patrimônio dos entes públicos: As disponibilidades de caixa, a preservação do patrimônio e as relações com as empresas controladas pelo poder público.

Existem duas preocupações básicas com as disponibilidades de caixa, a primeira é que para fins de depósito de recursos públicos seja observada o § 3º do art. 164 da Constituição Federal e a segunda é que os recursos dos regimes previdenciários, tanto geral quanto dos servidores sejam depositados em contas específicas, diferentes das outras contas do ente federativo (NASCIMENTO; DEDUS, 2001).

A LRF também estabelece parâmetros para o uso de recursos oriundos da alienação de bens públicos:

Art. 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos (BRASIL, 2000, p.17).

Ainda no capítulo VIII da LRF há referência as empresas controladas pelo setor público, segundo Nascimento e Dedus (2001) o objetivo é estabelecer uma relação biunívoca entre o estabelecimento de contratos de gestão e o gozo de autonomia gerencial, orçamentária e financeira.

A transparência, o controle e a fiscalização são temas muito relevantes para a gestão pública e a Lei de Responsabilidade Fiscal trata deles em seu capítulo IX; segundo Nascimento e Dedus (2001) este capítulo reúne todos os comandos normativos necessários para elaboração e divulgação de relatórios e demonstrativos ligados às atividades das finanças públicas.

A LRF estabelece quais são os instrumentos de transparência a serem utilizados pelos gestores:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos (BRASIL, 2000, p.18).

A transparência ainda se assegura pelo incentivo à participação popular e pela realização de audiências públicas, durante a elaboração e no curso da discussão dos planos, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e dos orçamentos; as contas apresentadas pelo chefe do

executivo devem estar à disposição do público, no âmbito tanto do poder legislativo como do órgão responsável por sua elaboração (NASCIMENTO; DEBUS, 2001).

A fiscalização se dar por meio do poder legislativo, diretamente ou por intermédio dos tribunais de contas (BRASIL, 2000). Ao Tribunal de Contas da União reserva-se a responsabilidade de acompanhar a legalidade das operações com títulos públicos, realizadas entre a União, por intermédio do Tesouro Nacional, e o Banco Central do Brasil (NASCIMENTO; DEDUS, 2001).

O capítulo X da LRF traz as disposições finais que abrangem do artigo 60 ao 75. Segundo Nascimento e Dedus (2001) no que diz respeito aos Municípios, merecem destaque os artigos 62, 63 e 64 que tratam, respectivamente, do custeio de despesas da responsabilidade de outro ente da Federação; as flexibilizações, em termos de prazos, para ao Municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes e a prestação de assistência técnica por parte da União.

2.3 Alterações realizadas na LRF

Desde sua promulgação em maio do ano 2000, a LRF passou por quatro alterações, por meio das leis complementares 131/2009, 156/2016, 159/2017 e 164/2018.

A Lei Complementar 131/2009 buscou reforçar os mecanismos de transparência da gestão fiscal, alterou o artigo 48 e acrescentou o 48-A, que trata do acesso às informações referentes as receitas e despesas, como segue abaixo:

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – Quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – Quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários (BRASIL, 2009, p.18).

A LC 156/2016 surgiu com o intuito de estabelecer um plano de auxílio aos Estados e buscar o reequilíbrio fiscal, entre as mudanças está o fim da obrigação de seguir os requisitos estabelecidos no art. 32 da LRF, para contratação de operação de crédito e concessão de garantia

Art. 2º Ficam dispensados os requisitos legais para contratação de operação de crédito e para concessão de garantia, exigidos nos arts. 32 e 40 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, nas renegociações dos contratos de empréstimos e financiamentos celebrados até 31 de dezembro de 2015 entre as instituições públicas federais e os Estados e o Distrito Federal, com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (BRASIL, 2016, p.1).

A LC 159/2017, conhecida como Regime de Recuperação dos Estados, estabelece regras para negociação da dívida que os Estados e o Distrito Federal possuem com a União. Esta Lei incluiu o parágrafo 6º ao art. 32 da LRF

§ 6º O prazo de validade da verificação dos limites e das condições de que trata este artigo e da análise realizada para a concessão de garantia pela União será de, no mínimo, 90 (noventa) dias e, no máximo, 270 (duzentos e setenta) dias, a critério do Ministério da Fazenda (BRASIL, 2017, p.13).

A LC 164/2018 flexibilizou as regras para o cumprimento dos limites de despesas com pessoal, retirando as sanções aos municípios que ultrapassarem o limite por queda na arrecadação

§ 5º As restrições previstas no § 3º deste artigo não se aplicam ao Município em caso de queda de receita real superior a 10% (dez por cento), em comparação ao correspondente quadrimestre do exercício financeiro anterior, devido a:

I – Diminuição das transferências recebidas do Fundo de Participação dos Municípios decorrente de concessão de isenções tributárias pela União; e

II – Diminuição das receitas recebidas de *royalties* e participações especiais.

§ 6º O disposto no § 5º deste artigo só se aplica caso a despesa total com pessoal do quadrimestre vigente não ultrapasse o limite percentual previsto no art. 19 desta Lei Complementar, considerada, para este cálculo, a receita corrente líquida do quadrimestre correspondente do ano anterior atualizada monetariamente (BRASIL, 2018, p.9).

Assim, verifica-se que houve constante busca por alterar e atualizar a LRF, buscando mantê-la alinhada as necessidades atuais dos entes federativos.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Com o intuito de analisar como tem sido a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal em um município brasileiro, na ótica de um gestor, foi realizado um estudo de caso, empregando a pesquisa qualitativa, visto que foram buscadas as percepções de um gestor municipal.

Segundo Yin (2015), o estudo de caso é uma investigação empírica que visa conhecer um fenômeno contemporâneo com profundidade e em seu contexto de mundo real, principalmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não forem claramente evidentes. Além disso, enfrenta uma situação onde há muitas variáveis de interesse, contando com múltiplas fontes de evidência.

A pesquisa qualitativa se fundamenta principalmente em análises qualitativas, tendo como princípio a não utilização de instrumentos estatísticos na análise dos dados, sendo os conhecimentos teórico-empíricos que permitem atribuir-lhe cientificidade (RICHARDSON et al., 2007). Segundo Triviños (1987), os estudos qualitativos possuem como preocupação fundamental o mundo empírico em seu ambiente natural, sendo fundamental a atuação do pesquisador na coleta e análise dos dados. Corroborando, a pesquisa qualitativa é descritiva por buscar descrever os fenômenos por meio das manifestações de significados do ambiente.

Devido ao fato de haver 5.570 municípios no Brasil, 185 em Pernambuco e a complexidade de se analisar a aplicação da LRF em todos, para a realização dessa pesquisa, foi selecionado para esse estudo de caso o município de Moreno-PE. Trata-se de uma amostra por conveniência, não probabilística, aplicada por meio de realização de entrevista com o controlador municipal.

Segundo Tavares (2012), amostra não probabilística é denominada desta forma quando não se conhece a probabilidade de um elemento da população pertencer à amostra, as principais formas de amostragem não probabilística são: amostragem a esmo, intencional e por cotas.

Dessa forma, o município escolhido para este estudo é uma amostra não probabilística intencional. Amostra não probabilística intencional é àquela na qual o amostrador escolhe, de forma deliberada, certos elementos para pertencer à amostra (TAVARES, 2012).

A coleta de dados foi feita por meio de entrevista realizada com um gestor municipal do ente federativo em questão, visando obter dados de como o gestor percebe e avalia a aplicação LRF no município, possíveis dificuldades em sua aplicação e possíveis benefícios acarretados pela Lei. A entrevista pode ser estruturada, não estruturada ou semiestruturada. Segundo Zanella (2009), a entrevista estruturada é àquela na qual o entrevistador possui um roteiro pré-definido e o segue sem dar margem para novas questões que possam surgir ao longo da entrevista, na entrevista não estruturada há liberdade para conversar com o entrevistado, sem que haja um roteiro pré-estabelecido e na semiestruturada há um roteiro, porém, se surgirem novas questões ao longo da entrevista, elas são tratadas, sem perder o foco no tema proposto.

Para este estudo foi escolhida como ferramenta para coleta de dados a entrevista semiestruturada, sendo estabelecido um roteiro com trinta e oito questões, divididas em 12 (doze) blocos, as quais foram elaboradas com base na LRF e no quadro 1 dessa pesquisa, que trata da Estratificação da LRF. A interação entre o pesquisador e o entrevistado foi considerada para explorar em maior profundidade o tema, permitindo o acréscimo ou agrupamento de questões do roteiro. A entrevista foi dividida em seções, que ocorreram nos meses de abril e maio de 2019, devido à disponibilidade do entrevistado (que foi o próprio controlador), tendo sido realizada na Controladoria do município do Moreno. As seções foram gravadas e transcritas pelo pesquisador, com autorização do entrevistado.

Para análise dos resultados foi escolhida a técnica de análise do discurso, que segundo Mozzato e Grzybovski (2011), é uma técnica onde são exploradas as relações entre discurso e realidade, verificando como os textos são feitos, carregando significados através dos processos sociais. Foram, então, realizadas as fases da análise do discurso, que conforme Bauer e Gaskell (2000) são: - transcrição da entrevista detalhadamente; - leitura cética; e análise.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados são apresentados por seções, sendo que a primeira trata do perfil do entrevistado. O entrevistado possui formação de bacharel em direito, 33 anos, ocupa o cargo de controlador do município, sendo cargo comissionado. Como experiências anteriores, trabalhou com consultoria jurídica no setor privado e participou de uma gestão no município de Jaboatão dos Guararapes-PE, porém ocupando função secundária.

No momento da entrevista, o entrevistado estava como controlador há quatro meses, mas informou que já havia tido contato antes com a LRF, porém o trabalho direto envolvendo a Lei se iniciou a partir do momento que assumiu o cargo de controlador. A equipe que trabalha diretamente com o entrevistado é composta por quatro pessoas, sendo três servidores de carreira e um contratado.

A segunda seção trata das disposições preliminares. Sobre a visão de responsabilidade fiscal apresentada pela LRF no capítulo I, o entrevistado relatou que “[...] quando a gente trata de Lei de Responsabilidade Fiscal, toda e qualquer ação é orientada pelo LIMPE (Legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...])”. Ainda ressaltou que responsabilidade fiscal se alcança por meio da eficiência dos processos e pelo seguimento das normas, porém não comentou em responsabilidade fiscal como fruto da ação planejada e transparente, prevenção de riscos e correção de desvios e a busca pelo cumprimento de metas.

A terceira seção trata sobre o planejamento, questionando-se sobre a importância da LRF para o planejamento na gestão municipal. A resposta obtida foi que “[...] para nossa gestão, a LRF está sendo o coração, ..., hoje tudo que fazemos é baseado na lei para evitarmos as sanções [...]”, porém o mesmo não citou a importância do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), demonstrando a necessidade de obtenção de um maior conhecimento sobre tais itens. No entanto, o entrevistado ressaltou a importância de cumprir as metas estabelecidas e evitar suplementação, entendendo o mesmo que a suplementação consiste na maioria dos casos em consequência do mau planejamento.

Quando questionado sobre o Anexo de Metas que deve integrar a LDO, o entrevistado ressaltou a importância do anexo de metas no sentido de possuir um parâmetro para medir o desempenho da gestão, segundo ele “[...] não é possível avaliar o que não se consegue medir [...]”. Neste quesito, cabe ressaltar que o entrevistado não comentou sobre a avaliação da situação atuarial e a evolução do patrimônio nos três últimos exercícios, informações que devem estar contidas no Anexo de Metas Fiscais.

Segundo o entrevistado, a vedação da LRF em consignar à LOA crédito com finalidade imprecisa ou dotação ilimitada “[...] contribui cem por cento para que as gestões não virem um carro desgovernado [...]”. Afirmou que essa determinação evita perdas no controle das finanças, disse concordar com a determinação da LRF de recursos vinculados às finalidades específicas serem usados apenas para atender ao objetivo da vinculação, pois garante o investimento em áreas como a educação.

A quarta seção trata da receita pública. Quando questionado sobre a importância da LRF para a previsão, arrecadação e renúncia de receita na gestão municipal, o controlador afirmou ser de grande importância, pois segundo o mesmo a LRF estimula o planejamento e evita furos no orçamento. Quanto a renúncia de receita o entrevistado afirma que as condições são boas para evitar os excessos, no entanto afirmou que acredita ser válida a renúncia apenas em casos onde não sejam afetadas as metas de resultados fiscais previstas.

A quinta seção é sobre despesa. Sobre a contribuição da LRF no estabelecimento de regras para despesas públicas, afirmou que “[...] causou um impacto positivo, pois se não quiser ser punido tem que se adequar [...]”. Comentou, ainda, ser de grande importância para evitar o desequilíbrio das contas públicas e que as sanções previstas em caso de descumprimento das normas são necessárias, a fim de garantir a busca real pelo cumprimento

do que determina a LRF. Afirmou também que a LRF causou impacto positivo na geração de despesas, levando a redução destas e evitando novas despesas desnecessárias.

Ao ser perguntado se concordava com o limite de 60% da receita corrente líquida para gastos com pessoal, a resposta foi “[...] acho que devia ser mais flexível, mas não tanto para não afrouxar demais [...]”. Além disso, o entrevistado concorda com a LC-164 de 2018 que flexibiliza as regras para gastos com pessoal, no caso de queda de receita real superior a 10%, porém disse “[...] confesso que ainda não me aprofundei cem por cento nesse ponto [...]”. No entanto, segundo Gadelha (2011) o limitador de gastos com pessoal é importante para o controle das contas, uma vez que os municípios que apresentam maiores gastos com pessoal são àqueles que têm maiores dificuldades em conseguirem *superávits* primários.

Foi solicitada a percepção do controlador sobre as normas da LRF para despesas com seguridade social. Ele afirmou que “[...] quanto a isso tenho uns pensamentos meio fortes e não quero registrar aqui [...]”. No entanto, disse que são regras interessantes uma vez que atrelam como condição para concessão de benefício a existência de uma fonte de custeio. Devido a essa afirmação, essa questão ficou em aberto no momento da entrevista.

Na sexta seção é tratado sobre transferências voluntárias. Quando questionado sobre as exigências da LRF para recebimento de transferências voluntárias, o controlador disse que “[...] quando se fala em exigências eu sou extremamente a favor de que seja mais rígido [...]”. Entre as exigências da LRF está o cumprimento dos limites constitucionais relativos à saúde e educação, sobre essas exigências o entrevistado afirmou “[...] nós cumprimos os 15% da saúde. A lei determina 25% para educação, só em 2018 aplicamos 33% [...]”. Ao visitar o *website* de Moreno, na Lei de Diretrizes Orçamentária de 2018 do município, constam as destinações de 19% para saúde e 31% para educação (MORENO, 2018). Mesmo com a divergência entre os valores informados, o município cumpriu os limites constitucionais.

A sétima seção trata da destinação de recursos públicos para o setor privado. Foi questionado se há benefícios para gestão pública, com as regras estabelecidas para destinação de recursos para o setor privado, o controlador disse “[...] cada inciso, cada artigo, eu concordo [...]”. No entanto, não foi além, aparentando certa superficialidade no tema.

A oitava seção trata da dívida e do endividamento. Quando perguntado sobre a importância da LRF para controle da dívida e do endividamento, a resposta foi que sem a Lei a dívida e o endividamento podem sair do controle. O entrevistado falou que as sanções estabelecidas pela LRF em casos de excesso são importantes, pois sem a lei ele disse não saber como seria feito esse controle, o mesmo comparou a dívida a uma estrada onde há limite de velocidade, dizendo que a segurança que esse limite traz para o condutor de um veículo se assemelha à segurança que os limites estabelecidos pela LRF trazem à gestão. Segundo Gerigk (2013) a LRF estabelece restrições claras ao endividamento público, impondo limites ao montante da dívida e a obtenção de novos empréstimos.

A nona seção trata da gestão patrimonial. Segundo o entrevistado, as normas da LRF colaboram para preservação do patrimônio municipal, ressaltou a preocupação da atual gestão com o patrimônio, inclusive afirmou “[...] começamos uma auditoria em todo o patrimônio [...]”. Ao tratar do depósito em conta específica das disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social e próprio dos servidores, o entrevistado ressaltou a importância disso como um meio de garantia dos benefícios, frisou que concorda com cada ponto da LRF, embora anteriormente já houvesse afirmado que acredita ser necessário flexibilizar o limite de gastos com pessoal.

A décima seção trata da transparência, do controle e da fiscalização. O entrevistado afirmou que tem como objetivo “[...] focar cem por cento no portal da transparência [...]”. Segundo o controlador “[...] alguns gestores ainda olham o portal da transparência com certa distância [...]”. Verificando o *website* da prefeitura, foi constatada a existência do portal da transparência e nele constam o PPA, LDO, LOA, programação financeira e decretos. Há também uma seção para portarias, mas não há nada disponível nela.

O entrevistado afirmou que “[...] a gente defende que deve ter transparência pública sim [...]”, e que o orçamento é discutido com a sociedade em audiências públicas; além disso, o mesmo concorda com cada determinação da LRF quanto à transparência, controle e fiscalização. Segundo estudo divulgado pelo Tribunal de contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), em 2017 Moreno-PE se encontrava com pontuação igual a 460,50, sendo a transparência nesse município considerada insuficiente. No entanto, em 2016 (final da gestão anterior) a pontuação era de 586,50, sendo nesse caso um grau moderado de transparência (TCE-PE,2017). Dessa forma, verifica-se que houve uma queda na transparência no início da atual gestão.

A décima primeira seção trata das disposições finais da LRF. O controlador foi questionado sobre a possibilidade de lei municipal estabelecer limites inferiores aos fixados para as dívidas consolidadas e mobiliária, segundo ele não é possível, dada a realidade financeira do município. O entrevistado afirmou que “[...] mendigamos todos os dias se fecha a folha ou não fecha a folha [...]”. Ainda afirmou “[...] estamos tendo que cortar na carne [...]”. Segundo dados do TCE-PE o município de Moreno-PE vem apresentando valores das despesas com pessoal acima do limite prudencial desde 2011, ou seja, inclusive na atual gestão (TCE-PE, 2018).

A décima segunda seção é constituída de três perguntas de cunho avaliativo. O entrevistado foi questionado se o município cumpre integralmente a Lei, a resposta foi “[...] o município não está atendendo totalmente, mas já se adequando. Hoje a despesa com pessoal é de 54,035%[...]”. O limite prudencial para gastos com pessoal para o poder executivo municipal é de 54% (BRASIL, 2000). De acordo com levantamento realizado pelo TCE-PE, Moreno apresentou resultados de 61,97% e 56,43% para os anos de 2017 e 2018 respectivamente (TCE-PE,2018). Embora os valores estejam acima do limite prudencial, pode ser percebida uma tendência de queda o que pode ser visto como uma tentativa da gestão se adequar. O controlador reconhece “[...] ainda temos muito a melhorar [...]”.

Quando questionado sobre quais os possíveis benefícios trazidos pela LRF, o entrevistado respondeu que “[...] colabora para o melhor uso da máquina pública partindo das ações mais simples até as mais complexas [...]”. A visão do entrevistado faz sentido pois, a LRF visa à gestão fiscal responsável, baseada no cumprimento dos preceitos constitucionais e legais, resultando na correta aplicação dos recursos nos três níveis de Governo (GERIGK et al., 2013).

Por fim, o entrevistado foi questionado se existem dificuldades no cumprimento da LRF. Ele respondeu que “[...] não. Apenas adequação normal que qualquer gestor tem com poucos recursos, muitas demandas e pouca mão-de-obra [...]”. O controlador não percebe esses fatores como dificuldades, mas sim, como uma oportunidade de ser mais arrojado. Vale relembrar que a equipe que trabalha com o controlador é composta de quatro pessoas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo verificou a visão de um gestor municipal sobre a aplicação da LRF no município de Moreno, o que foi feito por meio da análise de uma entrevista concedida pelo controlador do município.

Buscou-se saber, na visão, do gestor quais os possíveis benefícios em aplicar a LRF e quais as dificuldades encontradas em sua aplicação, isso foi possível por meio de questões abertas feitas diretamente neste sentido, onde o gestor pôde expor sua visão.

Os resultados apurados permitem concluir que o gestor concorda quase que plenamente com os preceitos estabelecidos na LRF, vindo de forma positiva a aplicação deles. O único ponto onde demonstrou discordar foi com o limite de gastos com pessoal, pois segundo o gestor, tal limite poderia ser mais flexível, embora a LC-164 de 2018 já o flexibiliza.

Ainda foi possível concluir que na visão do gestor há vários benefícios com a aplicação da LRF, entre eles o melhor uso da máquina pública, o controle das despesas, melhor planejamento, garantia de investimento em áreas básicas como educação e saúde, corte dos excessos e controle da dívida e do endividamento.

Quanto as dificuldades em aplicar a LRF, na visão do gestor, não há dificuldades, embora existam limitações de pouco pessoal e poucos recursos, no entanto, para o gestor, isso não chega a ser uma dificuldade, mas uma oportunidade de ser arrojado.

Diante do que foi apresentado nos resultados é possível ressaltar dois principais pontos de melhoria, o respeito ao limite prudencial de gastos com pessoal, que segundo o próprio gestor está excedido e a transparência na gestão, que ainda segundo o gestor precisa melhorar.

Como limitações do estudo, o entrevistado ressaltou que para ser mais profundo nas respostas e responder a todos os questionamentos teria que fazer uma leitura minuciosa da LRF, sendo assim alguns pontos do questionário não foram aprofundados, vale frisar que o entrevistado estava a pouco tempo no cargo de controlador. Dessa forma, este artigo não esgota o tema sobre a aplicação da LRF, sendo sugerido como tema de pesquisa futura a visão dos gestores de outros municípios brasileiros sobre aplicação da LRF, podendo ser usado neste caso um questionário como meio de coleta de dados, a fim de alcançar uma maior amostra.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Ricardo Rocha de; GATSIOS, Rafael confetti; SILVA, Jose Marcos da. Determinantes da variação do limite de gastos com pessoal em municípios paulistas. **Revista Ambiente Contábil**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p.217-232, 03 ago. 2014. Disponível em: <www-periodicos-capes-gov-br>. Acesso em: 03 fev. 2019.

BAUER, Martin; GASKELL, George. **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som**. Petropolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 101, de 04 de maio de 2000**. Lei de Responsabilidade Fiscal, Brasília, DF, Maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 03 de mar. de 2019.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 156, de 28 de dezembro de 2016.** Brasília, DF, Dezembro, 2016.

FONTENELE, Alysson Maia. **O orçamento público no Brasil: uma visão geral.** Jus Navigandi, Teresina. Ano 7. n. 62, fev. 2003.

GADELHA, Sergio Ricardo. **Análise dos impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a despesa de pessoal e a receita tributária nos municípios brasileiros: um estudo com modelo probit aplicado a dados em painel.** Revista Brasileira de Economia de Empresas, v. 11, n. 1, p. 65–77, 2011.

GERIGK, Wilson; CLEMENTE, Ademir; RIBEIRO, Flávio. O padrão de endividamento dos municípios brasileiros de porte médio após a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Ambiente Contábil**, Natal, p.123-140, 06 Jan. 2014.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons? **Public Administration**, v. 69, n. 1, p. 3–19, mar. 1991.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 34 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

_____, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro.** 13 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

_____, Hely Lopes. **Finanças Municipais.** Editora Revista dos Tribunais. São Paulo: Saraiva, 1979.

MORENO. **Lei Municipal nº 567, de 10 de Janeiro de 2018.** Lei Orçamentária Anual. Moreno, 2018. Disponível em: <<http://www.moreno.pe.gov.br/portal1/index.php/component/content/article?id=452>>. Acesso em: 24 mai. 2019.

MOZZATO, Anelise Rebelato; GRZYBOVSKI, Denize. **Análise de Conteúdo como Técnica de Análise de Dados Qualitativos no Campo da Administração: Potencial e Desafios.** RAC, Curitiba, v. 15, n. 4, p. 731-747, jul./ago. 2011

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEDUS, Ilvo. Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal: LC 101 de 04 de Maio de 2000. **Revista Jurídica Virtual**, Brasília, v. 3, n. 1, p.217-232, 24 mai. 2001. Disponível em: <www-periodicos-capes-gov-br>. Acesso em: 03 fev. 2019.

NUNES, Gissele Souza de Franceschi; SANTOS, Vanessa da; FARIAS, Sueli; SOARES, Sandro Vieira. Análise dos instrumentos de transparência contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal nos municípios da região sul. **Revista Ambiente Contábil**, Natal, v. 5, n. 2, p.128-150, 21 abr. 2013. Disponível em: <www-periodicos-capes-gov-br>. Acesso em: 10 mar. 2019.

RICHARDSON, Roberto Jany; PEREZ, Jose Augusto de Souza; WANDERLEY, Jose Carlos Vieira; CORREIA, Lindoya Martins; PEREZ, Maria de Holanda de Melo. **Pesquisa social: métodos e técnicas.** 3. ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas, 2007.

ROSA, Maria Virgínia de Figueiredo Pereira do Couto; ARNOLDI, Marlene Aparecida Gonzalez Colombo. **A entrevista na pesquisa qualitativa: mecanismos para a validação dos resultados.** Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2006. 112 p.

SCOTT, Zoe; RAO, Sumedh. **Decentralization and Local Government.** London: UK Department for International Development (DFID), 2011.

TAVARES, Marcelo. **Estatística Aplicada à Administração**. 2. ed. reimp. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DE PERNAMBUCO. **Índice de Transparência das Prefeituras dos Municípios Pernambucanos**. Disponível em: <<https://www.tce.pe.gov.br/indicedetransparencia2017/>>. Acesso em: 22 mai. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DE PERNAMBUCO. **Despesa Total com Pessoal e Receita Corrente Líquida (Série histórica por município)**. Disponível em: <https://www.tce.pe.gov.br/internet/docs/tce/Informacoes_PE_2011_2018-DTP.pdf/>. Acesso em: 23 mai. 2019.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

YIN, Robert. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de Estudo e de Pesquisa em Administração**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.