

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL COMO FATOR LIMITANTE DOS GASTOS COM PESSOAL: UM ESTUDO NAS PREFEITURAS DOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE DE MINAS GERAIS

Walmer Faroni

Resumo:

Neste trabalho analisou-se a estrutura de gastos com a folha de pagamento das prefeituras dos municípios de pequeno porte do Estado de Minas Gerais, relacionado a promulgação da Lei de responsabilidade Fiscal. Verificou a evolução das despesas com pessoal no período de 1998 a 2003, assim como o cumprimento por parte das prefeituras municipais dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Foram selecionados e pesquisados municípios com até 10.000 habitantes. Verificou-se que a LRF ao entrar em vigor provocou grandes mudanças para os municípios de pequeno porte do Estado de Minas Gerais, havendo uma considerável adequação das prefeituras dos municípios de pequeno porte aos seus parâmetros. Percebeu-se que os gastos com pessoal, antes de 2001, correspondiam a uma grande parcela da receita corrente líquida das prefeituras; e após, houve queda considerável nessa relação onde, os municípios que estavam próximos do limite máximo permitido por lei, se adequaram e conseguiram fixar níveis satisfatórios de gastos com pessoal.

Palavras-chave:

Área temática: *Gestão de Custos no Setor Governamental*

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL COMO FATOR LIMITANTE DOS GASTOS COM PESSOAL: UM ESTUDO NAS PREFEITURAS DOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE DE MINAS GERAIS

Walmer Faroni

Universidade Federal de Viçosa

w.faroni@ufv.br

Neste trabalho analisou-se a estrutura de gastos com a folha de pagamento das prefeituras dos municípios de pequeno porte do Estado de Minas Gerais, relacionado a promulgação da Lei de responsabilidade Fiscal. Verificou a evolução das despesas com pessoal no período de 1998 a 2003, assim como o cumprimento por parte das prefeituras municipais dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Foram selecionados e pesquisados municípios com até 10.000 habitantes. Verificou-se que a LRF ao entrar em vigor provocou grandes mudanças para os municípios de pequeno porte do Estado de Minas Gerais, havendo uma considerável adequação das prefeituras dos municípios de pequeno porte aos seus parâmetros. Percebeu-se que os gastos com pessoal, antes de 2001, correspondiam a uma grande parcela da receita corrente líquida das prefeituras; e após, houve queda considerável nessa relação onde, os municípios que estavam próximos do limite máximo permitido por lei, se adequaram e conseguiram fixar níveis satisfatórios de gastos com pessoal.

ÁREA TEMÁTICA: GESTÃO DE CUSTOS NO SETOR GOVERNAMENTAL

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL COMO FATOR LIMITANTE DOS GASTOS COM PESSOAL: UM ESTUDO NAS PREFEITURAS DOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE DE MINAS GERAIS

1. INTRODUÇÃO

A reforma do Estado é um tema de extrema atualidade, no Brasil e, praticamente, no resto do mundo, onde o Estado assume uma estrutura extremamente complexa e burocrática. Parece impossível compreender e organizar esse sistema, que costuma comportar-se de forma autônoma e, às vezes, até independente da vontade de seus administradores.

O Estado, popularmente conhecido como governo, que, em tese, deveria ocupar-se do bem público e trabalhar no sentido de atingir o bem-estar coletivo, não cumpre adequadamente seu objetivo e, como consequência, passa a ser desacreditado pelo cidadão comum, seu cliente. Quando um observador constata a imagem profundamente negativa que tem a “política” ou o “político”, o motivo, em geral, não é outro senão o desgaste do Estado – que é gerido pelo “político” - em virtude do não cumprimento das finalidades a que ele se propõe. Essa ineficiência do Estado e os problemas dela decorrentes são em geral tratados como a crise do Estado.

Dos três níveis do estado brasileiro – federal, estadual e municipal – esse último é o que tem interfaces mais diretas com o cidadão. Em geral, entende-se que no município, que seria o ponto de contato do cidadão, pode estar um dos caminhos para a superação da crise do Estado através da descentralização.

Assim, torna-se importante o entendimento e sintonia entre esses três níveis, bem como a conscientização da importância do município como contato direto do cidadão comum e, portanto, como capitalizador dos serviços do Estado. No entanto, fica difícil viabilizar a superação da crise, se não houver determinação e vontade política. O compromisso dos agentes políticos com uma administração ética e transparente juntamente com a participação ativa da população no que se refere à fiscalização dos atos públicos, podem contribuir para a superação dessa crise. Isso provavelmente acontecerá quando estiver no poder um grupo que seja de fato profundamente comprometido com os interesses populares.

Entretanto a ineficiência do serviço público, incapaz de superar ou contribuir para a solução dos problemas sociais crônicos, depara-se também a falta de recursos para enfrentá-los, tendo como causa principal a própria ineficiência. No entanto, um exame mais acurado da situação pode levar à conclusão que a falta de recursos não é apenas uma das causas principais. Os recursos costumam existir, mas são mal aplicados, sendo muitas das vezes por conveniência dos detentores do poder local, pela falta de capacidade para a gerência racional na busca por atingir o bem-estar coletivo e também pela dificuldade de capacidade de captação, por falta de projeto ou pelo desconhecimento da existência destes.

Diante deste cenário uma questão é levantada: Como os pequenos municípios do estado de Minas Gerais estão se comportando em relação aos gastos públicos com o advento da Lei de Responsabilidade Social?

Assim, objetivou-se neste trabalho analisar a estrutura de gastos com pessoal das prefeituras municipais de Minas Gerais, observando a evolução das despesas totais nos últimos seis anos, visando a verificação do cumprimento dos

limites de gastos estabelecidos pela legislação brasileira, através de um estudo exploratório.

Especificamente, pretendeu-se:

1. Verificar a participação da folha de pagamento no orçamento dos municípios;
2. Verificar o gasto médio mensal com salários pagos;
3. Verificar a distribuição do total de funcionários dentro de cada regime jurídico.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. A importância do município

Esta denominação, surgiu em Roma, como título dado a certas cidades conquistadas. Os vencidos ficavam sujeitos às imposições do Senado e em troca da sujeição e da obediência às leis romanas, concediam-lhes direitos tais como continuar o comércio, praticar a vida civil e escolher os dirigentes das cidades. O termo vem do latim *munus, eris* (dávias, privilégios) e *capere* (receber). Município seria, então, entidade que recebeu privilégio (CASTRO, 1992).

Para Ferreira citando CASTRO (1992), o município é:

“Uma corporação territorial de direito público, servindo como unidade geográfica e divisionária do Estado, dotada de governo próprio para a administração descentralizada de serviços estaduais ou provinciais e regulação de interesses locais, governo próprio que se realiza mediante a eletividade dos seus órgãos Executivo e Legislativo, aos quais geralmente se atribui competência para arrecadação e aplicação de rendas”.

O município na administração pública brasileira corresponde ao poder local. Ao contrário do que ocorre em muitos países, o município brasileiro é uma unidade política e não uma corporação administrativa. Assim, constitui-se como um dos mais autônomos do mundo. Para Reston, (2000), a adoção de estratégias e políticas coerentes com o crescimento do Município devem ser primordiais na agenda dos governantes locais, sobretudo àquelas relacionadas com a educação, saúde, saneamento, crescimento econômico e social, direitos humanos e cidadania, conservação do meio ambiente, entre outros.

Os Municípios brasileiros enfrentam problemas diversos. Em muitos casos, são problemas que resultam do desenvolvimento do país e que impõem aos governos uma demanda cada vez maior de todo tipo de serviços públicos. A rápida urbanização do Brasil originou grandes e urgentes problemas nas cidades e regiões metropolitanas, sendo necessárias novas soluções, sendo algumas delas audazes, as quais os Municípios nem sempre estão em condições de oferecer. Muitas dessas soluções dependem de reformas de base e da capacitação dos Municípios para atuar no processo de desenvolvimento.

As necessidades e aspirações das comunidades locais dificilmente serão atendidas sem a participação ativa dos governos municipais. Num país federal, como o Brasil, isso exige de uma mudança das tradições centenárias de centralização até um conceito de federalismo cooperativo e criador, no qual os municípios devem ser chamados a participar conjuntamente com os outros níveis de governo para a prestação de serviços à população. Apesar do progresso alcançado, especialmente a partir da Constituição Federal, há muito que fazer neste sentido (CASTRO, 1992).

2.2 Orçamento e gestão financeira

Segundo Kohama (2003) o orçamento “é um documento que contém a previsão de receita e fixação da despesa para um determinado período de tempo, geralmente um ano, e constitui o documento fundamental das finanças do Estado, bem como da Contabilidade Pública”. Num ponto de vista mais subjetivo, Silva (1999), considerou que o orçamento “constitui a faculdade adquirida pelo povo de aprovar a priori, por seus representantes legítimos eleitos, os gastos que o estado realizará durante o exercício”.

O orçamento é, antes de tudo, uma decisão de governo e um instrumento básico para a viabilização das políticas públicas. Percebem-se nos Municípios do nosso país um intenso esforço para se fazer um processo de elaboração orçamentária mais democrático, tendo em vista que o orçamento é um meio para que ações do governo possam ser realizadas. Se elaborado de maneira correta, irá contribuir para o desenvolvimento e caso contrário, poderá inviabilizar, ou até mesmo inibi-lo.

Além da utilização dos orçamentos, o controle das despesas e receitas podem ser feitos através da administração e elaboração do fluxo caixa que permite um controle diário das finanças. A maior fonte de desvios que ocorrem nas organizações é cometida no setor de dinheiro circulante. Quando não há controle do dinheiro, ficam facilitados os desperdícios, os furtos e as perdas (SILVA, 1999).

As receitas do estado correspondem a todo e qualquer recolhimento feito aos cofres públicos, seja efetivado através de numerário ou outros bens representativos de valores que o governo tem direito de arrecadar em virtude de leis, contratos ou quaisquer outros títulos de que derivam direitos a favor do estado; ou oriundo de alguma finalidade específica, cuja arrecadação lhe pertença ou caso figure como depositário dos valores que não lhe pertencem (SILVA, 1999).

As receitas orçamentárias são aquelas que integram o orçamento e que o estado pode dispor como propriedade e deverá estar consignada na Lei Orçamentária, cuja especificação deverá obedecer à discriminação constante do anexo 3, da Lei Federal 4.320/64 (SILVA 1999).

Devido ao sistema de tributos partilhados, incorporado na Constituição Federal, a cada Município é garantido um mínimo de receita para manutenção de sua administração, através do Fundo de Participação dos municípios. Esse representa a principal fonte de receita para os municípios de menor porte demográfico, ao contrario dos municípios de maior porte que têm na participação o ICMS do estado, principal fonte de arrecadação. Este fato foi constatado por Santos (2001), onde reforçou que uma grande parte das receitas vem por forças de transferências constitucionais do governo federal e estadual, como em alguns casos em que a participação chega a 95% do total da receita. Os municípios têm a possibilidade de contratar empréstimos internos e externos segundo sua capacidade de endividamento, sendo que os empréstimos externos necessitam de aprovação do Senado Federal.

Para o cálculo dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – torna-se necessário definir o conceito de Receita Corrente Líquida (RCL). A RCL é a soma das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, sendo deduzidos:

- A. Na União, os valores transferidos aos estados e municípios, por determinação legal ou constitucional, e as contribuições patronais e dos

trabalhadores e demais segurados da previdência social para o regime geral da previdência social e bem com as contribuições para o Programa de Integração Social (PIS/PASEP).

B. Nos estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

C. Na união, nos estados e nos municípios, a contribuição dos servidores públicos para o custeio de seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira entre os diversos regimes de previdência social para contagem recíproca do tempo de contribuição, para efeito de aposentadoria. Serão computados no cálculo da RCL os valores recebidos em decorrência da Lei Kandir (Lei Complementar nº 87/96) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze meses anteriores, excluídas as duplicidades (Ministério do Planejamento, 2001).

Segundo Kohama (2001), despesas são “todos os desembolsos efetuados pelo estado no atendimento dos serviços e encargos assumidos no interesse geral da comunidade, nos termos da constituição, das leis, ou em decorrência de contratos ou outros instrumentos”.

As despesas públicas são, também, classificadas em despesa orçamentária, sendo aquela discriminada e fixada no orçamento público, e as despesas extra-orçamentárias foi definida por Silva (1999) como aquelas pagas à margem da lei orçamentária, independentes de autorização legislativa, pois se constituem em saídas do passivo financeiro, compensatório de entradas no ativo financeiro, provenientes de receitas extra-orçamentárias.

A Lei Federal nº 4.320/64 apresenta a discriminação da despesa orçamentária, onde são identificadas duas categorias econômicas: Despesas Correntes e Despesas de Capital. As Despesas Correntes são os gastos de natureza operacional, realizada pela administração pública, para a manutenção e o funcionamento dos seus órgãos e, as Despesas de Capital são as despesas cujo propósito é o de criar novos bens de capital ou mesmo de adquirir bens de capital já em uso.

Segundo Santos (2001), a despesa, por ter maior importância, é classificada, no orçamento, por vários critérios, sendo as mais importantes as por funções, subfunções, programas, natureza da despesa e elementos, levando a uma codificação mais complexa e de mais difícil aplicação, gerando, inclusive, diferentes interpretações para alguns de seus componentes.

É válido definir o conceito de despesa total com pessoal, como sendo o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como: vencimentos e vantagens fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos são incluídos no cálculo da despesa total com pessoal com a denominação “Outras Despesas de Pessoal” (LRF 2000).

São deduzidas do cálculo de gastos com pessoal as seguintes despesas:

- I) com indenização por demissão de servidores ou empregados;
- II) relativas a incentivos à demissão voluntária;
- III) decorrentes de decisão judicial, cuja competência seja de período imediatamente anterior a 11 meses ao da apuração;
- IV) com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeado por recursos provenientes:
 - a) da arrecadação de contribuições dos segurados;
 - b) da compensação financeira entre fundos de previdência;
 - c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

Ainda no campo financeiro, no que concerne à sua autonomia para aplicar e fiscalizar seus recursos próprios e os provenientes dos tributos partilhados, a posição do município brasileiro é vantajosa, comparada com a situação de vários países. Sem dúvida, o Brasil está a frente de todos os países em vias de desenvolvimento em matéria de participação dos municípios nas receitas fiscais do país. A fiscalização da administração financeira municipal é responsabilidade do próprio município, ficando com o executivo o controle interno e com a câmara municipal o controle externo. Esta tem o poder de rejeitar, pelo voto de dois terços de seus membros, o parecer do Tribunal de Contas do Estado ou dos municípios, ao qual cabe examinar as contas municipais, na condição de órgão auxiliar da câmara municipal. A decisão final, entretanto, quando há pleitos sobre essa matéria, é do Poder Judiciário. A proposta orçamentária do município é apresentada pelo prefeito e votada pela câmara. Uma vez aprovado, o orçamento é publicado e entra em vigor em primeiro de janeiro do ano seguinte (SANTOS, 2001).

Quando se realiza uma administração voltada para o atendimento dos interesses da população consegue-se aplicação satisfatória dos recursos públicos. Esta questão está na ordem do dia, aparecendo como forte preocupação da cidadania. A LRF traz essa idéia, ao mesmo tempo em que propõem instrumentos capazes de assegurar uma boa gestão financeira.

A Lei de Responsabilidade Fiscal visa melhorar a administração das contas públicas no Brasil. Com ela, todos os governantes passarão a ter compromisso com orçamento e com metas, que devem ser apresentadas pelo Poder Executivo e aprovadas pelo respectivo Poder Legislativo.

A LRF tem como objetivo principal, fixar limites para despesas com pessoal, com a dívida pública e ainda determinar que sejam criadas metas para controlar receitas e despesas. Além disso, segundo a LRF, nenhum governante pode criar uma nova despesa continuada (por mais de dois anos), sem indicar sua fonte de receita ou sem reduzir outras despesas já existentes. Isso faz com que o governante consiga sempre pagar despesas, sem comprometer o orçamento ou orçamentos futuros.

A importância desta lei está no avanço da forma de administrar os recursos que os contribuintes põe a disposição dos governantes. Quando o setor público gasta mais do que pode, resulta em conseqüências como risco de pressão inflacionária, permanência de taxas de juros muito altas, endividamento público e carga tributária muito elevada. A partir da entrada em vigor da LRF, todos os governantes, nas três esferas – União, Estados e Municípios – e nos três Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário –, passarão a seguir regras e limites claros para conseguir administrar as finanças de maneira transparente e equilibrada. Caso contrário, estarão sujeitos a várias penalidades.

Por tudo isso, esta lei é considerada de fundamental importância, reforçando os alicerces do desenvolvimento econômico sustentado: sem inflação para financiar o descontrole de gastos do setor público, sem endividamento excessivo e sem a criação de artifícios para cobrir os buracos de uma má gestão fiscal (RESTON 2000).

3. METODOLOGIA

Para efeito deste estudo, considerou-se o Estado de Minas Gerais dividido em dez macrorregiões: Alto Paranaíba, Região Central, Centro Oeste, Região do Jequitinhonha / Mucuri, Mata, Região Noroeste, Norte, Região do Rio Doce, Sul de Minas e Triângulo.

De acordo com os dados do IBGE (2001) (Quadro 1), em Minas Gerais tinha 853 municípios em 2000. Dos 853 municípios, 514 têm até 10.000 habitantes. A definição da amostra obedeceu a dois critérios: por tamanho da população (municípios de até 5.000 habitantes e municípios de 5.000 a 10.000 habitantes) e por macrorregião.

Quadro 1 - Estratificação dos municípios segundo número de habitantes.

Faixas	Frequência	Percentual (%)
Até 5 mil habitantes	249	29,2
+ de 5 mil a 10 mil habitantes	265	31,1
+ de 10 mil a 25 mil habitantes	219	25,7
+ de 25 mil a 50 mil habitantes	060	7,0
+ de 50 mil a 100 mil habitantes	037	4,3
+ de 100 mil habitantes	023	2,7
Total	853	100

Fonte: Censo 2000 IBGE. Dados manipulados.

Após processamento dos dados do IBGE relativos ao Censo de 2000, obteve-se uma tabela dos municípios de acordo com a população e a macrorregião (Quadro 2).

Quadro 2 – Municípios de MG com até 10.000 habitantes por macrorregião

Macrorregião	Municípios com até 5000 habitantes	Municípios com mais de 5.000 até 10.000 habitantes
Alto Paranaíba	10	08
Central	52	36
Centro Oeste	18	14
Jequitinhonha	07	27
Mata	55	44
Noroeste	04	07
Norte	20	37
Rio Doce	34	37
Sul de Minas	41	44
10.Triângulo	08	11
Total	249	265

Fonte: Censo 2000. Dados manipulados.

Processada a distribuição dos municípios nas faixas populacionais de interesse pelas macrorregiões, realizou-se os cálculos estatísticos necessários para definição do tamanho da amostra, com base nos 514 municípios com até 10.000

habitantes do Estado de Minas Gerais. Calculou-se assim o tamanho da amostra necessária para se ter validade e confiabilidade.

Para segmentar a população em dois estratos (municípios de até 5.000 habitantes e municípios de mais de 5.000 a 10.000 habitantes) fez-se um estudo para cada faixa de população, o que resultou em duas amostras de 14 elementos para cada segmento. Para o cálculo do tamanho da amostra utilizou-se a seguinte equação:

$$n = (z \times \sigma)^2 / E, \text{ onde:}$$

n = tamanho da amostra
 z = representação da confiança desejada
 E = erro admitido
 σ = desvio padrão

Os cálculos, para a faixa de municípios de até 5.000 habitantes, admitindo-se um erro de 500 para um nível de confiança de 95%, resultaram em:

$$n = [(1,96 \times 947,5567)/500]^2$$

$$n = 13,796932$$

O tamanho da amostra foi arredondado para 14 elementos.

Para a faixa de municípios de 5.000 até 10.000 habitantes, admitindo-se um erro de 750 para um nível de confiança de 95%, resultaram em:

$$n = [(1,96 \times 1393,010055)/750]^2$$

$$n = 13,252440$$

O tamanho da amostra foi arredondado para 14 elementos.

Com a amostra estimada em 14 municípios para cada um dos segmentos de população municipal, chegou-se à distribuição apresentada no Quadro 3.

Quadro 3 – Distribuição de elementos da amostra por macrorregião

Macrorregiões	Participação na amostra	
	Municípios com até 5000 hab	Municípios com mais de 5000 até 10000 hab
Central	03	02
Centro Oeste	01	01
Mata	03	02
Norte	01	02
Rio Doce	02	02
Sul de Minas	02	02
Alto Paranaíba mais Triângulo	01	01
Jequitinhonha mais Noroeste	01	02
Total	14	14

Observa-se no Quadro 4 que algumas macrorregiões foram agrupadas para efeito de participação na amostra. Alto Parnaíba e Triângulo são regiões limítrofes com pequena participação nas duas faixas populacionais de interesse da pesquisa. A região Noroeste tem participação exígua nas faixas populacionais de interesse, o que levou à fusão dela com a Região Jequitinhonha/Mucuri para efeito de distribuição da amostra.

De posse dos dados, fez-se então a escolha aleatória dos municípios das macrorregiões que iriam compor a amostra estratificada em dois segmentos populacionais.

Quadro 4 – Municípios da amostra de acordo com população e macrorregião.

Macrorregiões	Participação na amostra	
	Municípios com até 5000 hab (Grupo 1)	Municípios com mais de 5000 até 10000 habitantes (Grupo 2)
Central	Desterro do Melo Moeda Santo Antônio do Itambé	Belo Vale São José do Goiabal
Centro Oeste Mata	Vargem Bonita Pedra do Anta Caparaó Santo Antônio do Aventureiro	Iguatama Porto Firme Coimbra
Norte	Campo Azul	Nova Porteirinha Santo Antônio do Retiro
Rio Doce	Bugre Cantagalo	Dores de Guanhões Iapu
Sul de Minas	Fortaleza de Minas Carvalhópolis	Delfinópolis São Tomé das Letras
Alto Paranaíba mais Triângulo	Água Comprida	Iraí de Minas
Jequitinhonha mais Noroeste	Dom Bosco	Angelândia Carbonita
Total	14	14

Os municípios com até 5.000 habitantes foram definidos como Grupo 1 e os entre 5.001 e 10.000 habitantes como Grupo 2.

Descrição e Operacionalização das Variáveis

São descritas a seguir as principais variáveis trabalhadas:

Estrutura Organizacional:

- **Número de funcionários** - verificar o número de funcionários de cada prefeitura;
- **Regime jurídico** – verificar a forma de regime: celetista ou estatutário;
- **Relação folha de pagamento/ Receitas** – percentual da receita que é gasto com pessoal;
- **Relação folha de pagamento/ Nº de funcionários** – salário médio para efeito de comparação e análise;

Finanças Municipais

- **Receita Corrente Líquida** – volume de receitas arrecadadas;
- **Despesas** - como são distribuídas as receitas entre as diversas despesas existentes;
- **Folha de Pagamento** - percentual das receitas alocado ao pagamento de pessoal;

4. RESULTADO E DISCUSSÃO

Ao analisar a estrutura financeira de qualquer instituição, seja ela pública ou privada, é fundamental observar o contexto no qual está inserida, para que se possa ter bem definidas as características a ela inerente. Os municípios em estudo desenvolvem poucas atividades econômicas ligadas ao comércio e menos ainda a indústria, o que resulta em baixos níveis de arrecadação tributária própria. Portanto,

as suas prefeituras dependem dos recursos provenientes das transferências da União e do Estado.

Dessa forma, o elemento humano nas organizações se torna fundamental, uma vez que os gastos com funcionários são uma das principais contas de despesas da prefeitura e os mesmos são necessários para o planejamento e controle das atividades.

Assim, observa-se no Quadro 5, a composição de pessoal das prefeituras, bem como a distribuição desses funcionários por regime jurídico e também o gasto médio mensal com salários.

Quadro 5 – Total de funcionários por regime jurídico e gasto médio mensal com pessoal - 2001.

	Total de funcionários ativos da adm. direta	Regime Jurídico			Despesa de Pessoal anual – 2001 (R\$)	gasto médio mensal
		Estatutários	Celetistas	Outros		
Água Comprida	138	1	131	6	1.676.179,28	1.012,19
Bugre	123	123	0	0	965.633,00	654,22
Campo Azul	-	-	-	-	1.114.511,25	-
Cantagalo	157	101	0	56	897.479,00	476,37
Caparaó	170	132	0	38	1.363.283,08	668,28
Carvalhópolis	174	148	0	26	934.104,41	447,37
Desterro do Melo	163	154	0	9	962.690,87	492,17
Dom Bosco	119	119	0	0	844.630,70	591,48
Fortaleza de Minas	152	152	0	0	1.258.343,23	689,88
Moeda	177	177	0	0	1.102.853,00	519,23
Pedra do Anta	150	129	0	21	1.108.655,00	615,92
Sto.Ant.Aventureiro	168	163	1	4	1.249.477,13	619,78
Sto.Ant. do Itambé	182	178	0	4	967.177,65	442,85
Vargem Bonita	106	46	0	60	998.603,00	785,07
Angelândia	122	122	0	0	1.168.203,00	797,95
Belo Vale	348	142	0	206	1.538.543,31	368,43
Carbonita	288	288	0	0	1.600.913,90	463,23
Coimbra	175	133	39	3	1.774.680,40	845,09
Delfinópolis	248	0	224	24	3.116.587,56	1.047,24
Dores de Guanhões	186	186	0	0	1.157.794,13	518,72
lapu	252	252	0	0	1.458.652,44	482,36
Iguatama	328	310	0	18	2.064.426,34	524,50
Iraí de Minas	269	269	0	0	1.384.302,00	428,84
Nova Porteirinha	172	172	0	0	230.475,42	111,66
Porto Firme	188	119	0	69	1.416.439,00	627,85
Sto.Ant. do Retiro	90	90	0	0	1.059.808,46	981,30
São José do Goiabal	203	195	0	8	1.034.444,87	424,65
São Tomé das Letras	238	175	0	63	1.326.573,66	464,49
					<i>Média</i>	<i>596,34</i>

Fonte: FINBRA - Secretaria do Tesouro Nacional/ MF
IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais – 2001.

Dentro de sua realidade e de acordo com as suas necessidades, cada prefeitura vai procurar ter um número de funcionários que atende suas necessidades, devendo respeitar os limites estipulados pela legislação. Não cabe este trabalho analisar essa adequação, mas mostrar apenas a estrutura de gastos com pessoal. Percebe-se que Belo Vale (Central) foi o município que apresentou em 2001 o maior número de funcionários, 348, enquanto que Santo Antônio do Retiro (Norte) tinha 90 funcionários na administração direta. A legislação atual permite que as prefeituras enquadrem seus funcionários dentro das normas da CLT, semelhante aos empregados do setor privado, ainda que isso seja contrário à opinião de alguns juristas como Castro (1992). Ele afirmou que a Constituição é o único regime estatutário no serviço público. Entre as prefeituras analisadas, 15% têm funcionários dentro do Regime Celetista. Delfinópolis (Sul de Minas) foi a única prefeitura que não apresentou funcionários dentro do Regime Estatutário. Percebe-se que mesmo com a permissão legal para adotarem outro regime jurídico, as prefeituras continuam a adotar o Regime Estatutário, por estar mais próximo da realidade da administração pública.

Com relação ao gasto médio mensal com salários, tem-se que, em 2001, Água Comprida (Triângulo) e Delfinópolis (Sul de Minas) foram os municípios que apresentaram maiores médias. Essas duas cidades estão em regiões onde o custo de vida é relativamente maior que em outras regiões do Estado. De acordo com dados do Tesouro Nacional, Nova Porteira (Norte) teve uma média de R\$ 111,66, bem abaixo até mesmo do salário mínimo. A média salarial paga entre os municípios analisados era de R\$ 596,34 em 2001. 54% dos municípios estavam abaixo da média, enquanto que 46% estavam acima.

Pela análise dos Quadros 6 e 7, percebeu-se que no período considerado houve um aumento da Receita Corrente Líquida (RCL) em 74% dos municípios que dispunham dos dados para tal análise.

Quadro 6 - Demonstrativo das receitas correntes líquidas em mil R\$ - 1998 a 2003

até 5000 hab. (Grupo 1)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Evolução (%)
Água Comprida	5.275,16	5.263,03	5.752,55	5.591,31	-	6.129,11	16,19
Bugre	-	-	2.245,00	3.267,74	3.428,23	4.574,29	-
Campo Azul	-	-	-	3.557,15	3.695,67	3.925,62	-
Cantagalo	2.460,06	2.570,15	2.992,50	3.264,53	4.149,75	4.558,12	85,29
Caparaó	-	4.557,92	4.160,25	4.311,44	-	4.082,36	-
Carvalhópolis	2.589,92	2.676,57	2.726,12	2.818,72	3.245,97	3.332,45	28,67
Desterro do Melo	3.140,24	3.771,89	3.834,09	3.739,69	-	4.459,46	42,01
Dom Bosco	2.848,87	2.896,29	3.496,83	3.223,25	3.801,17	4.058,71	42,47
Fortaleza de Minas	4.231,85	5.740,36	6.564,06	7.122,46	-	10.745,57	153,92
Moeda	-	-	3.660,32	3.601,56	3.337,53	3.291,11	-
Pedra do Anta	2.684,73	2.470,82	2.512,79	2.789,30	3.537,54	3.471,53	29,31
Sto Ant. do Aventureiro	3.161,84	4.261,97	3.335,58	3.445,46	3.618,04	3.687,44	16,62
Sto Ant. do Itambé	4.036,28	3.960,39	3.629,26	3.854,39	3.875,31	3.828,65	-5,14
Vargem Bonita	3.248,56	3.451,72	3.455,84	3.617,32	3.808,20	4.005,21	23,29

Fonte: FINBRA - Secretaria do Tesouro Nacional/MF

* Valores em R\$ de Dez/2003 - IGP-DI

Valores de 2003 – estimativa

Os municípios do Grupo 1 apresentaram maior participação neste índice, no entanto os dois grupos de municípios apresentaram crescimento semelhante da RCL. Considerando as macrorregiões do Estado percebe-se que apenas para os municípios das regiões Norte e Sul de Minas tem-se um movimento uniforme no sentido de crescimento da RCL entre 1998 e 2003. Para as demais regiões verificou-se que as tendências da RCL são distintas para cada município analisado. A que se destacar os resultados encontrados para Fortaleza de Minas (Sul de Minas) e Dolores de Guanhanes (Rio Doce) que apresentaram um crescimento de 153% e 99%, respectivamente em sua RCL. Iguatama (Centro-Oeste), por outro lado, teve uma redução de 21%. A análise da RCL é imprescindível para verificar o cumprimento dos limites da LRF.

Quadro 7 – Demonstrativo das receitas correntes líquidas - 1998 a 2003

5001 a 10000 hab. (Grupo 2)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Evolução(%)
Angelândia	4.151,19	-	4.424,91	4.645,30	-	-	-
Belo Vale	5.647,08	2.856,92	4.151,12	7.119,03	6.837,53	7.604,46	34,66
Carbonita	5.308,59	2.833,18	5.245,02	6.303,26	5.937,46	6.870,98	29,43
Coimbra	3.670,42	2.253,10	4.291,80	4.369,27	4.767,00	5.467,51	48,96
Delfinópolis	8.462,17	4.516,01	8.988,84	7.575,92	-	8.272,79	-2,24
Dolores de Guanhanes	3.037,28	2.067,45	3.963,22	4.368,83	-	6.072,93	99,95
Iapu	5.817,02	2.554,57	4.213,67	4.921,84	5.751,29	5.518,50	-5,13
Iguatama	10.647,38	5.616,17	8.017,55	9.310,33	8.200,09	8.320,12	-21,86
Iraí de Minas	7.081,77	3.518,17	6.615,79	6.326,82	-	6.438,28	-9,09
Nova Porteirinha	3.195,69	2.236,45	3.751,56	4.470,87	4.456,61	5.396,17	68,86
Porto Firme	5.036,49	2.273,71	4.372,48	4.325,04	4.564,90	4.642,86	-7,82
Sto Ant. do Retiro	3.727,38	2.122,68	4.344,88	4.290,55	5.645,60	6.217,20	66,80
S. José do Goiabal	3.949,70	2.119,93	4.186,44	5.379,30	4.375,94	5.507,52	39,44
S. Tomé das Letras	3.539,22	2.411,58	4.184,26	4.289,51	4.785,54	5.448,84	53,96

Fonte: FINBRA - Secretaria do Tesouro Nacional/MF

Valores em R\$ de Dez/2003 - IGP-DI

Valores de 2003 – estimativa

É notável a considerada redução dos gastos com pessoal nas prefeituras dos pequenos municípios de Minas Gerais no período de 1998 a 2003, sendo que 70,5% dos municípios apresentaram diminuição em seus gastos nessa área. Municípios como Dom Bosco (Jequitinhonha), Belo Vale (Central) e Porto Firme (Zona da Mata) teve redução acima de 30% em seus gastos com pessoal. Santo Antônio do Itambé (Central) teve um considerável aumento, 56% (Quadro 8 e 9).

A Lei de Responsabilidade Social estabelece que na esfera municipal o limite para gastos com pessoal é de 60% da Receita Corrente Líquida, sendo 6% para o Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas, quando houver e 54% para o Poder Executivo.

De acordo com o Quadro 10, antes da promulgação da LRF em 2000, as prefeituras gastavam em média 72,4% da RCL com pessoal, sendo Caparaó (84% em 2000), Belo Vale (85% em 1998), Dolores de Guanhanes (94% em 1998) e Iraí de Minas (94% em 1999) exemplos de cidades que tiveram os maiores índices de gastos com pessoal. Observou-se também que no ano de 1999, os municípios do Grupo 2 estavam bem acima dos limites que seriam estipulados pela LRF. São José do Goiabal (Central) apresentou uma relação de 164% entre os gastos com pessoal e a receita corrente líquida, comprometendo também outras receitas do orçamento.

Quadro 8- Demonstrativo das despesas com pessoal em mil R\$ - 1998 a 2003

até 5000 hab. (Grupo 1)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Evolução (%)
Água Comprida	3.645,00	3.326,07	4.129,08	3.631,42	-	4.033,52	10,66
Bugre	-	-	1.333,15	1.999,34	960,77	1.008,07	-
Campo Azul	-	-	-	2.822,44	3.095,36	3.470,75	-
Cantagalo	1.488,82	1.701,10	1.507,57	1.785,70	1.350,75	1.525,58	2,47
Caparaó	-	2.732,37	3.518,82	2.809,38	-	3.198,26	-
Carvalhópolis	2.090,69	1.896,64	1.924,10	1.970,62	1.569,62	1.638,68	-21,62
Desterro do Melo	2.591,23	2.546,61	2.161,46	2.244,53	-	1.974,86	-23,79
Dom Bosco	2.287,88	1.964,13	2.137,98	1.974,33	1.334,48	1.414,15	-38,19
Fortaleza de Minas	3.450,76	3.136,27	3.214,43	3.540,23	-	3.529,03	2,27
Moeda	-	-	2.208,92	2.119,67	1.648,40	1.507,80	-
Pedra do Anta	2.110,52	2.167,60	2.140,13	2.040,13	1.626,88	1.722,95	-18,36
Sto Ant. Aventureiro	2.235,71	2.490,92	2.607,61	2.602,48	1.615,24	1.939,79	-13,24
Sto Ant. do Itambé	1.391,30	1.393,64	1.860,74	2.233,06	1.630,40	2.168,02	55,83
Vargem Bonita	2.194,27	2.210,81	2.227,22	2.052,66	1.569,72	1.663,50	-24,19

Fonte: FINBRA - Secretaria do Tesouro Nacional/ MF

* Valores em R\$ de Dez/ 2003 - IGP-DI

Valores de 2003 – estimativa

Quadro 9 - Demonstrativo das despesas com pessoal - 1998 a 2003

5001 a 10000 hab. (Grupo 2)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Evolução(%)
Angelândia	1.485,56	-	2.367,36	2.811,34	-	-	-
Belo Vale	4.846,66	3.916,26	3.442,05	3.409,10	2.763,24	2.529,17	-47,82
Carbonita	3.226,15	3.112,04	3.128,71	3.644,95	2.460,88	2.816,03	-12,71
Coimbra	2.223,81	2.469,27	2.348,81	3.272,32	2.049,50	2.584,91	16,24
Delfinópolis	5.887,82	5.613,05	3.751,56	5.766,76	-	4.492,42	-23,70
Dores de Guanhães	2.879,28	2.404,37	2.794,36	2.712,58	-	2.724,36	-5,38
Iapu	2.700,02	2.665,04	3.017,61	3.189,49	2.231,53	2.637,44	-2,32
Iguatama	4.398,09	3.791,91	5.845,08	3.287,12	3.179,42	3.221,65	-26,75
Iraí de Minas	3.348,12	3.298,03	3.035,75	3.295,80	-	3.167,14	-5,41
Nova Porteirinha	1.449,94	2.034,68	2.188,51	1.089,49	1.857,95	1.644,76	13,44
Porto Firme	3.608,97	2.587,52	2.509,21	2.998,79	1.911,67	1.944,88	-46,11
Sto Ant. do Retiro	1.846,80	2.123,72	2.379,91	2.404,62	1.976,29	2.359,74	27,77
S. José do Goiabal	2.638,72	3.495,74	3.332,12	3.637,20	1.749,60	2.322,70	-11,98
S. Tomé das Letras	2.605,83	2.959,57	3.324,02	2.781,28	2.076,92	2.379,66	-8,68

Fonte: FINBRA - Secretaria do Tesouro Nacional/ MF

* Valores em R\$ de Dez/ 2003 - IGP-DI

Valores de 2003 – estimativa

A partir de 2001, pode-se observar uma queda da proporção de gastos com pessoal. Entre os municípios do Grupo 1, a relação caiu, em média, de 65% para 63% e entre os municípios do Grupo 2, houve uma redução, em média, de 63% para 58%. Já em 2003, a relação estava em 49% e 42% para os Grupos 1 e 2 respectivamente. Municípios que tinham essa relação um pouco mais alta como: Vargem Bonita (Centro-Oeste) e Dolores de Guanhães (Rio Doce) conseguiram reduzir bastante seus índices. Para outros municípios, no entanto, observou-se um aumento, como é o caso de Campo Azul (Norte) e Caparaó (Zona da Mata). Estes

dois municípios, juntamente com Água Comprida (Triângulo), estão acima dos limites estipulados pela LFR, correspondendo a 11% dos municípios de pequeno porte do Estado de Minas Gerais.

Quadro 10 – Evolução das despesas com pessoal e receita corrente líquida - 1998 a 2003

Despesa com Pessoal/Receita Corrente Líquida (%)						
até 5000 hab.(Grupo 1)	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
Água Comprida	69,10	63,20	71,78	64,95	-	65,81
Bugre	-	-	59,38	61,18	28,03	22,04
Campo Azul	-	-	-	79,35	83,76	88,41
Cantagalo	60,52	66,19	50,38	54,70	32,55	33,47
Caparão	-	59,95	84,58	65,16	-	78,34
Carvalhópolis	80,72	70,86	70,58	69,91	48,36	49,17
Desterro do Melo	82,52	67,52	56,37	60,02	-	44,28
Dom Bosco	80,31	67,82	61,14	61,25	35,11	34,84
Fortaleza de Minas	81,54	54,64	48,97	49,71	-	32,84
Moeda	-	-	60,35	58,85	49,39	45,81
Pedra do Anta	78,61	87,73	85,17	73,14	45,99	49,63
Sto Ant. do Aventureiro	70,71	58,45	78,18	75,53	44,64	52,61
Sto Ant. do Itambé	34,47	35,19	51,27	57,94	42,07	56,63
Vargem Bonita	67,55	64,05	64,45	56,75	41,22	41,53
<i>Média</i>	<i>70,60</i>	<i>63,23</i>	<i>64,82</i>	<i>63,46</i>	<i>45,11</i>	<i>49,67</i>
5001 a 10000 hab.(Grupo 2)	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
Angelândia	35,79	-	53,50	60,52	-	-
Belo Vale	85,83	137,08	82,92	47,89	40,41	33,26
Carbonita	60,77	109,84	59,65	57,83	41,45	40,98
Coimbra	60,59	109,59	54,73	74,89	42,99	47,28
Delfinópolis	69,58	124,29	41,74	76,12	-	54,30
Dores de Guanhães	94,80	116,30	70,51	62,09	-	44,86
Iapu	46,42	104,32	71,61	64,80	38,80	47,79
Iguatama	41,31	67,52	72,90	35,31	38,77	38,72
Iraí de Minas	47,28	93,74	45,89	52,09	-	49,19
Nova Porteirinha	45,37	90,98	58,34	24,37	41,69	30,48
Porto Firme	71,66	113,80	57,39	69,34	41,88	41,89
Sto Ant. do Retiro	49,55	100,05	54,77	56,04	35,01	37,95
S.José do Goiabal	66,81	164,90	79,59	67,61	39,98	42,17
S.Tomé das Letras	73,63	122,72	79,44	64,84	43,40	43,67
<i>Média</i>	<i>60,67</i>	<i>111,93</i>	<i>63,07</i>	<i>58,12</i>	<i>40,44</i>	<i>42,50</i>

Fonte: FINBRA - Secretaria do Tesouro Nacional/MF

* Estimativa

5. CONCLUSÃO

A LRF foi um grande avanço na legislação brasileira e também uma enorme conquista da população que pode, agora, estar mais atenta e ciente quanto aos atos de seus governantes. Muito se comentou sobre essa nova lei, como por exemplo, seu aspecto repressivo e rigoroso para com os governantes que a descumprirem, mas o fato é que a LRF veio para dar mais transparência na gestão pública, exigindo a prestação de contas periódicas para proporcionando maior equilíbrio entre a arrecadação e os gastos das instituições públicas.

Verificou-se que a LRF ao entrar em vigor provocou grandes mudanças para os municípios de pequeno porte do estado de Minas Gerais, havendo uma considerável adequação das prefeituras dos municípios de pequeno porte aos seus parâmetros. Percebeu-se que os gastos com pessoal, antes de 2001, correspondiam a uma grande parcela da receita corrente líquida das prefeituras; e após houve queda considerável nessa relação onde, os municípios que estavam próximos do limite máximo permitido por lei, se adequaram e conseguem fixar níveis satisfatórios de gastos com pessoal.

É evidente que muito ainda precisa ser feita para melhorar a gestão pública, principalmente a municipal, no entanto, a LRF foi um passo importante para isso e a sua observância vai permitir que o Brasil consiga um ajuste fiscal de longo prazo, proporcionando um equilíbrio financeiro entre os três níveis de governo. Isso dará condições para o maior financiamento de programas de desenvolvimento social e econômico tão urgentes para o Brasil.

As administrações municipais precisam se organizar de maneira que possam expandir seu potencial de arrecadação para que não fiquem tão dependentes de outras esferas de governo no que tange ao financiamento de suas políticas para o município. Para isso, precisam ter um acurado controle de sua base de arrecadação, cadastrando todos os contribuintes e mantendo esses cadastros atualizados periodicamente; devem também, no que for possível, estimular e dar condições para a expansão da atividade econômica no município. Esse último ponto é mais complexo, uma vez que está diretamente ligado à conjuntura nacional.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS – ALMG. **Informações básicas e indicadores socioeconômicos sobre os municípios mineiros, conforme dados coletados pelo Instituto de desenvolvimento Industrial de Minas Gerais (INDI).** (<http://www.almg.gov.br/munmg/> - capturado em 12 mar. 2003)

BRASIL. **Lei Nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 1964 (<http://wwwt.senado.gov.br/legbras> - capturado em out 2002)

BRASIL. **Gestão Fiscal Responsável.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. 2001.

CASTRO, J.N. **Direito Municipal Positivo.** Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 1992.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE **Pesquisa de Informações Municipais** www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2001/default.shtm - capturado em 03 jul. 2003)

KOHAMA, H. **Contabilidade pública: teoria e prática.** São Paulo: Atlas, 2003. 326 p.

MINAS GERAIS. Assembléia Legislativa. - **LRF: lei de responsabilidade fiscal – manual básico para municípios** – Belo Horizonte, 2001. 23 p.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Estatística para estados e municípios.** (http://www.stn.fazenda.gov.br/estatistica/est_estados.asp - capturado em 7 jul 2003)
RESTON, J. **O Município para candidatos: prefeitos - vice-prefeitos - vereadores.** 3ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2000.

SANTOS, A.J. **Orçamento Público e os Municípios. Alguns conceitos de orçamento e suas repercussões na administração pública municipal,** Escola da Administração, 2001.

SILVA, L.M. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo.** São Paulo: Atlas, 1999. 320 p.

STEVENSON, W.J. **Estatística aplicada à Administração.** São Paulo: Harper & Row do Brasil, 1981. 495 p.