
Operações Financeiras Públicas sob a ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal: estudo de caso em Uberlândia

Public financial operations according to the Fiscal Responsibility Law: a case study at Uberlândia

Lucilene Vieito Marques

Universidade Federal de Uberlândia - UFU - Brasil

Kárem Cristina de Sousa Ribeiro

Universidade Federal de Uberlândia - UFU - Brasil

Pablo Rogers Silva

Universidade Federal de Uberlândia - UFU - Brasil

Resumo

Realizado sob a metodologia de estudo de caso, este trabalho objetiva avaliar econômica e financeiramente as operações do Município de Uberlândia/MG de 2001 a 2003, confrontando os dados observados com as premissas da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal. Para isso, verifica-se a evolução das receitas e despesas, de modo que a Administração Pública possa ser compreendida e avaliada sob o prisma financeiro. Com base na legislação realiza-se a análise e as devidas críticas dos índices de endividamento e gastos com pessoal, pertencentes ao planejamento orçamentário. Os resultados encontrados indicam que as operações econômicas e financeiras da Prefeitura Municipal de Uberlândia/MG estão condizentes com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Palavras-chave: Operações financeiras, Lei de responsabilidade fiscal, Administração pública.

Abstract

Using the technique of case study, the present work aims at evaluating economically and financially the operations of Uberlândia council/MG from 2001 to 2003, comparing the data observed to the premises established by the Rule 101/2000- Fiscal Responsibility Law. To attain its purposes, the evolution of revenues and expenses was verified so that Public Administration may be understood and evaluated under a financial perspective. Based upon the current legislation the debts and staff expenditures included in the budget were analyzed and criticized. The results found indicate that the financial and economic operations of Uberlândia council/MG are in accordance with the Fiscal Responsibility Law.

Key words: Financial operations, Fiscal responsibility law, Public administration.

1 Introdução

As finanças públicas devem ser tratadas como o caminho para a profissionalização da gestão pública, sobretudo no que se refere à gerência dos recursos a serem aplicados na manutenção das atividades básicas do Estado. Dado isso, a gestão pública constitui-se num tópico de essencial importância à própria evolução e moralização do setor público. Afinal, a transparência advinda de uma gestão pública eficiente confere ao governo uma imagem que lhe dá credibilidade frente à população e às instituições que possam, através de parcerias, estimular o desenvolvimento social.

A organização legal das finanças públicas foi tratada minuciosamente na Constituição Federal de 1988, em seu Título VI – Da Tributação e do Orçamento. Mais tarde, começou o processo de regulamentação das normas constitucionais ocasionando, em 04/05/2000, a promulgação da Lei Complementar 101/2000; conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a qual tem como premissa básica a manutenção de um equilíbrio orçamentário, que prevê que os gastos limitem-se às arrecadações requerendo, assim, ações planejadas.

Este trabalho pretende avaliar economicamente e financeiramente as operações da Prefeitura Municipal de Uberlândia/MG (PMU), município brasileiro que possui mais de 500.000 habitantes, comparando-as ao que exige a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Pretende-se, com isso, detectar se o Município de Uberlândia/MG já adequou sua gestão pública à Lei Complementar 101/2000, e verificar como os recursos financeiros da PMU foram administrados nos anos de 2001 a 2003 de forma a atender a LRF para que, a partir desta análise, possa se sugerir uma forma de verificar a situação econômica e financeira real das cidades brasileiras.

2 Revisão da Literatura

2.1 Administração Pública e Finanças Públicas: Algumas Terminologias

Grahan e Hays (1994, p.19) enfatizam que a administração pública “concentra-se nas atividades administrativas que ocorrem dentro das agências governamentais (...) e ocupa-se principalmente da implementação das políticas públicas”.

Como deveres associados à administração pública incluem-se:

(...) a execução de leis, decretos, normas e regulamentos; a preparação e supervisão de documentos de orçamento e planejamento; a análise e recomendações de políticas e programas; a seleção e supervisão de funcionários; o funcionamento e manutenção da repartição e a manutenção de contatos com grupos e indivíduos relevantes fora da repartição. (GRAHAN e HAYS, 1994, p. 29)

Gulick (1937), *apud* Grahan e Hays (1994, p.30), resumiu as funções da administração pública na sigla POSDCRB, detalhadas a seguir:

- *Planning*: desenvolver em amplo sentido o que precisa ser feito e os métodos para realizá-lo, para atingir o propósito almejado;

- *Organizing*: procura estabelecer a estrutura formal de autoridade através da qual as subdivisões de trabalho são classificadas, definidas e coordenadas para o objetivo definido;

- *Staffing*: compreende toda a função da área de pessoal: admissão e treinamento de pessoal e manutenção das condições de trabalho em nível satisfatório;

- *Directing*: inicia a tarefa de tomar decisões e concretizá-las em ordens e instruções específicas e gerais;

- *Coordinating*: consiste na obrigação essencial de interrelacionar as várias partes do trabalho;

- *Reporting*: manter o executivo informado do que está acontecendo, o que inclui manter a si mesmo e aos seus subordinados informados por meio de relatórios, investigações e inspeção;

- *Budgeting*: consiste em planejamento fiscal, contabilidade e controle.

Dentro da estrutura POSDCRB, as finanças públicas são consideradas, de acordo com Musgrave (1980, p.23), um “complexo de problemas que se concentram em torno do processo de receitas-despesas do governo”. Segundo o autor, “finanças públicas é uma terminologia aplicada ao conjunto de problemas da política econômica, que envolvem o uso de medidas de tributação e de dispêndios públicos” (MUSGRAVE, 1980, p.XVI). Acrescenta ainda que os problemas básicos das finanças de órgãos públicos não são apenas financeiros, mas englobam o uso dos recursos econômicos, de distribuição de renda e do nível de emprego.

Como em uma empresa privada, o fluxo de recursos essencial para o seguimento operacional da organização constitui-se na receita. No âmbito público essa receita é denominada receita pública, a qual consiste no “recolhimento de bens aos cofres públicos (...) ingresso, entrada ou receita de qualquer espécie” (ANGÉLICO, 1994, p. 44).

As receitas públicas são classificadas em receitas orçamentárias e receitas extra-orçamentárias. Receitas orçamentárias são aquelas que integram o orçamento público e de acordo com Angélico (1994, p.44) são divididas em:

- *Tributos*: “prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (ANGÉLICO, 1994, p.45). São espécies de tributo o imposto (tributo cujo fato gerador é independente de qualquer atividade estatal específica, tem caráter de pagamento coativo e independe de uma contraprestação imediata do Estado), a taxa (tem como fato gerador o exercício do poder de polícia, ou a utilização de serviço público específico prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição, logo corresponde a uma contraprestação do órgão público) e a contribuição de melhoria (tributo destinado a custear obras públicas que acarretem valorização imobiliária).

- Receita Patrimonial e Receita Industrial: resultantes da ação direta do Estado na exploração de atividades comerciais, industriais, agropecuárias, bem como das rendas obtidas na aplicação em fundos em inversões financeiras, ou de produto da renda de bens de propriedade do Estado;

- Transferências correntes: “são recursos financeiros recebidos de outras entidades de direito público ou privado e destinados ao atendimento das despesas correntes” (ANGÉLICO, 1994, p.45);

- Receitas diversas: são as provenientes de multas, cobrança da dívida ativa, indenizações, restituições e outras receitas sem classificação específica;

- Receitas de capital: correspondem às operações de crédito, às alienações de bens, às amortizações de empréstimos concedidos, às transferências de capital e outras receitas de capital;

- Operações de crédito: receitas de capital oriundas da realização de recursos financeiros provenientes de constituição de dívidas; “são os empréstimos e os financiamentos”;

- Alienação de bens: “são as conversões em espécie de bens e direitos”;

- Amortização de empréstimos concedidos: consiste no retorno de valores emprestados, anteriormente, a outras entidades de direito público;

- Transferências de capital: “recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados à aquisição de bens” (ANGÉLICO, 1994, p.46);

- Outras receitas de capital: classificação genérica destinada a receber receitas de capital não especificadas na lei.

As receitas extra-orçamentárias não integram o orçamento público. Segundo Angélico (1994, p.46):

(...) arrecadação das receitas extra-orçamentárias não depende de autorização legislativa. Sua realização não se vincula à execução do orçamento, nem constitui renda do Estado, que é apenas depositário desses valores. ... O dinheiro recebido, a título de receita extra-orçamentária, soma-se às disponibilidades financeiras mas, em contrapartida, constitui um passivo exigível e, como tal, será restituído quando, de direito, for reclamado.

Consistem as receitas extra-orçamentárias em cauções, fianças, depósitos para garantia de instância, consignações em folha de pagamento a favor de terceiros, retenções na fonte, salários não reclamados, operações de crédito a curto prazo, etc.

A despesa pública pode ser considerada como todo pagamento efetuado a qualquer título pelos agentes pagadores. Ela também é orçamentária ou extra-orçamentária. “Despesa orçamentária é aquela cuja realização depende de autorização legislativa e que não pode efetivar-se sem crédito orçamentário correspondente” (ANGÉLICO, 1994, p.62). As despesas orçamentárias são classificadas em despesas correntes e despesas de capital.

De acordo com Angélico (1994, p.62) as despesas correntes dividem-se em:

- Despesas de custeio: destinadas à manutenção dos serviços criados anteriormente à lei do orçamento (pessoal, material de consumo, serviços de terceiros etc);

- Transferências correntes: despesas às quais não corresponde uma contraprestação direta de bens ou serviços; são as subvenções sociais destinadas a cobrir despesas de custeio de instituições públicas ou privadas, de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa;

As despesas de capital, por sua vez, dividem-se em:

- Despesas de investimento: “necessárias ao planejamento e à execução de obras, à aquisição de instalações, equipamentos, material permanente (...) incluem-se as aquisições de imóveis considerados necessários à execução de obras” (ANGÉLICO, 1994, p.62);

- Inversões financeiras: despesas com aquisição de imóveis, de bens de capital já em utilização, aquisição de títulos representativos de capital de entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando tal operação não importa aumento de capital; constituição ou aumento de capital de entidades que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros;

- Transferências de capital: “consistem na transferência de bens numerários a outras entidades que devem realizar investimentos ou inversões financeiras.” (ANGÉLICO, 1994, p.63) São denominadas também auxílios ou contribuições. Como exemplo, podem ser citadas as transferências de capital destinadas à amortização da dívida pública;

As despesas extra-orçamentárias consistem nos pagamentos que não dependem de autorização legislativa, não integram o orçamento. São correspondentes à restituição de valores arrecadados como receita extra-orçamentária. Incluem-se aí as devoluções de caucões, fianças, salários e vencimentos não reclamados, restituições a pagar e consignações em folha de pagamento.

2.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei Complementar 101 de 04/05/2000, mais comumente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), consiste em um mecanismo legal de delimitação de conduta dos administradores públicos nas esferas municipal, estadual e federal. A LRF também abrange os Três Poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário, fixando-lhes normas e limites no gerenciamento financeiro dos recursos públicos.

A LRF apresenta como objetivo básico a melhoria da administração das contas públicas; os administradores deverão ter compromisso com o orçamento e com as metas aprovadas pelo Legislativo; além disso, em anos eleitorais a LRF define mecanismos próprios de controle das finanças públicas.

A LRF no seu art. 1º, § 1º explicita que:

(...) 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 à limites e condições no que tange a renúncia à receita, geração de despesas de 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).

Essa lei estabelece um limite percentual relacionado à receita corrente líquida (RCL) para as despesas com pessoal, incluindo-se aí aposentados e pensionistas. Cabe neste ponto ressaltar que a RCL é composta pelo somatório das receitas tributárias, patrimoniais, de serviços e as transferências correntes. Na esfera da União esse valor não deve exceder a 50%; nos estados, o percentual não pode ultrapassar 60% e, por fim, as despesas com pessoal nos municípios não devem exceder 60% da RCL.

No âmbito municipal, cabe ressaltar que do total de 60%, somente 6% podem ser usados para cobrir despesas relacionadas ao Legislativo, enquanto os 54% restantes são destinados ao Executivo. Faz-se necessário apontar que caso os valores com despesas de pessoal ultrapassem o limite fixado pela LRF, o governante deverá providenciar o seu enquadramento à limitação imposta dentro de oito meses; caso contrário, incorrerá em penalidades.

Com relação ao endividamento, a LRF age no sentido de buscar a harmonia na relação entre a dívida e a capacidade de pagamento. Para os municípios o valor da dívida consolidada não poderá exceder 120% da receita corrente líquida dos cofres. Segundo a norma, o administrador público não pode aumentar a dívida pública para o pagamento das despesas diárias. Como penalidade pelo descumprimento da norma e dos limites estabelecidos por ela há a restrição e o impedimento de realizar novas operações de crédito, mesmo que seja por meio de antecipação de receita.

A recondução da dívida ao limite estabelecido pela Lei deve ser feita em 01 (um) ano, sendo que 25% do valor ultrapassado deve ser eliminado no primeiro quadrimestre. Se dentro deste prazo a dívida não retornar ao limite estabelecido, durante o período de excesso o município ficará impedido de receber as transferências voluntárias da União ou do Estado.

Advém da questão do endividamento o fato de a lei determinar também que nenhum administrador público possa criar uma despesa continuada, ou seja, que acarrete um compromisso financeiro por prazo superior a 02 (dois) anos sem que para isso reduza suas despesas ou indique nova fonte de receita. Essa medida gera restrições orçamentárias de modo a tornar mais claro o movimento financeiro nas esferas da administração pública.

Por tudo isso, a LRF define no seu art. 33, *caput*, que “a instituição financeira

que contratar operação de crédito com ente da Federação (...) deverá exigir comprovação de que a operação atende às condições e limites estabelecidos.” (BRASIL, 2000)

Quanto às metas fiscais, a LRF estabelece que elas devem ser trienais, o que possibilita o planejamento das receitas e despesas e cede condições à correção de problemas advindos do planejamento.

Faz-se necessário alertar para o fato de que depois de elaborado o Orçamento Público, os “recursos (...) vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de vinculação” (BRASIL, 2000, art. 8º, Parágrafo Único). Para tanto, o Orçamento Público deverá basear suas previsões de receita e, segundo o texto legal, seus componentes, considerando:

(...) os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas. (BRASIL, 2000, art. 12, *caput*)

Uma característica básica da LRF consiste no tratamento fiscal que ela confere à gestão pública em períodos eleitorais, com o impedimento de contratações de operações de crédito através da antecipação de receitas orçamentárias e a proibição de contração de despesas que não contem com disponibilidade de caixa. Um outro destaque consiste na vedação de qualquer meio de aumento da despesa com pessoal nos 180 dias que antecedem o fim do mandato eleitoral.

A LRF dedica um capítulo para a transparência, o controle e fiscalização da gestão pública, razões inspiradoras para a criação desta norma. A transparência se apresenta através de uma ampla divulgação dos planos, dos orçamentos, das diretrizes orçamentárias, das prestações de contas e emissão de Relatórios de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal. Um incremento à transparência consiste no incentivo da participação popular.

De acordo com a LRF no seu art. 59, incisos I a VI, a fiscalização da gestão fiscal dos entes federados dar-se-á através de:

- I – Atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
- II - Limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;
- III – Medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite (...);
- IV – Providências tomadas (...) para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
- V – Destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

VI – Cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, se houver.

Segundo a LRF, os administradores públicos, caso incorram em infrações, deverão ser julgados segundo o Código Penal Brasileiro.

Em termos pragmáticos, a essência da LRF consiste na busca de uma eficiência administrativa do setor público que torne eficiente a administração dos recursos financeiros de forma que possibilite a manutenção e criação de programas que proporcionem à sociedade o bem comum.

3 Operações Financeiras: o caso da Prefeitura de Uberlândia/MG

Para o desenvolvimento da análise serão utilizados os dados obtidos na Prefeitura Municipal da cidade de Uberlândia/MG.

A Tabela 1 apresenta o demonstrativo de resultado da PMU para o período de 2001 a 2003. Faz-se necessário estruturar de forma resumida a composição do demonstrativo de resultados da PMU, para proceder à análise da adequação das contas da LRF.

Tabela 1: Composição de Demonstrativo de Resultado

	2001		2002		2003*
Receita Total	268.897.623,60	375.690.852,61	294.791.196,51	364.655.825,71	339.363.935,71
Rec. Correntes	264.244.862,34	369.190.237,91	290.455.998,20	359.293.198,41	334.775.167,01
Rec. de Capital	4.652.761,26	6.500.614,70	4.335.198,31	5.362.627,30	4.588.768,70
Despesa Total	268.298.847,03	374.854.270,73	303.979.076,97	376.021.206,27	310.650.646,65
Desp. Correntes	247.006.125,68	345.105.102,49	278.653.711,84	344.693.805,58	287.121.768,06
Desp. de Capital	21.292.721,35	29.749.168,22	25.325.365,13	31.327.400,69	23.528.878,59
Resultado	598.776,57	836.581,88 -	9.187.880,46 -	11.365.380,57	28.713.289,06

* Os dados da segunda coluna de 2001 e 2002 são indexados pelo IGP-M acumulado.

Fonte: PMU (2003).

Em 2001 a participação das receitas correntes (receitas tributárias, patrimoniais, de serviços e as transferências correntes) e das receitas de capital no volume total de receitas era de 98,27% e 1,73%, respectivamente. Em 2002 e 2003 essas porcentagens não se modificaram substancialmente, ficando em 98,53% e 1,47% em 2002 e 98,65% e 1,35%; em 2003. As estruturas das despesas também permaneceram praticamente inalteradas sendo que a participação das despesas correntes e de capital no volume de despesa total ficou no ano de 2001, 2002 e 2003 respectivamente em 92,06% e 7,94%; 91,67% e 8,33%; e 92,43% e 7,57%.

Nota-se, conforme a Tabela 1, que no exercício contábil de 2001 o resultado foi pouco significativo, não implicando porém em um déficit, ou seja, em termos financeiros o Município de Uberlândia obteve um superávit: gastou-se menos do que foi arrecadado.

Em 2002, as despesas extrapolaram as receitas culminando em déficit. No último período analisado (2003), as receitas cobriram as despesas e isso ocasionou um superávit de valor significativo (R\$ 28.713.289,06), o que representa um resultado oportuno, dado que, embora não seja o lucro um fim perseguido por instituições públicas, tais como uma prefeitura, o superávit acarreta uma condição financeira mais saudável e, conseqüentemente, maior capacidade de arcar com investimentos que proporcionem desenvolvimento e qualidade de vida aos cidadãos.

Percebe-se claramente que, em termos de valores atualizados pelo IGP-M acumulado, houve decréscimo tanto das despesas quanto das receitas em 2002, sendo que estas últimas sofreram uma queda mais intensa. Já em 2003, embora as receitas tenham retraído ainda mais, as despesas mantiveram-se em ritmo de queda mais acentuado, fator este que contribuiu para o resultado auferido no exercício. Oportuno faz-se proceder a uma análise vertical da contas que compõem a receita corrente e a receita de capital.

3.1 Receitas Correntes

A receita corrente é formada pelas receitas tributárias, patrimoniais, de serviços, transferências correntes, outras receitas correntes e, em 2003, acrescentaram-se as receitas de contribuição. Segue na Tabela 2 os dados desdobrados para a receita corrente retirados do demonstrativo financeiro da PMU.

3.1.1 Receita Tributária

A receita tributária de Uberlândia é composta pelos impostos (IPTU, ISS, IR, Impostos de transmissão de bens intervivos), taxas (exercício de poder de polícia, licenças diversas, prestação de serviços etc.) e contribuição de melhoria (pavimentação, asfalto e meio-fio). A participação de cada conta no total da receita tributária pode ser vista na Tabela 3.

Tabela 2: Composição da Receitas Correntes

	2001		2002			2003*
	Rec. Tributária	57.311.845,68	80.073.359,82	68.964.763,13	85.309.205,10	70.400.471,30
Rec. Patrimonial	3.100.584,64	4.331.988,03	2.202.560,04	2.724.560,16	2.564.164,53	
Rec. Serviços	26.502.807,11	37.028.449,96	7.864.815,40	9.728.753,05	6.596.599,54	
Transf. Correntes	163.008.853,19	227.748.145,10	188.490.475,96	233.162.153,20	217.062.112,39	
Outras Rec. Corren	14.320.771,72	20.008.294,85	22.933.383,67	28.368.526,80	25.589.837,86	
Rec. Contribuição	-	-	-	-	12.561.981,39	
Total	264.244.862,34	369.190.237,90	290.455.998,20	359.293.198,40	334.775.167,01	

* Os dados da segunda coluna de 2001 e 2002 são indexados pelo IGP-M acumulado.

Fonte: PMU (2003).

Tabela 3: Composição da Receita Tributária

	2001			2002			2003	
	Impostos	41.376.604,41	57.809.405,60	72,20%	51.420.431,66	71.842.158,93	76,80%	59.932.012,26
Taxas	15.935.241,27	22.263.954,21	27,80%	17.407.214,31	21.532.671,88	23,02%	10.028.128,10	14,24%
Cont.Melhoria	0,00	0,00	0%	137.117,16	169.613,52	0,18%	440.330,94	0,63%
Total	57.311.845,68	80.073.359,82	100%	68.964.763,13	85.309.205,10	100%	70.400.471,30	100%

* Os dados da segunda coluna de 2001 e 2002 são indexados pelo IGP-M acumulado.

Fonte: PMU (2003).

3.1.2 Receita Patrimonial

A receita patrimonial é composta principalmente pela remuneração de depósitos bancários e especiais distribuídos conforme a Tabela 4.

Tabela 4: Composição da Receita Patrimonial

	2001			2002			2003*	
	Remuneração	3.073.163,60	4.293.676,67	99,12%	2.202.560,04	2.724.560,16	100%	2.518.767,02
Dividendos	27.121,41	37.892,73	0,87%	0	0	0%	45.395,61	1,77%
Concessões 299,63	299,63	418,63	0,01%	0	0	0%	0	0%
Total	3.100.584,64	4.331.998,03	100%	2.202.560,04	2.724.560,16	100%	2.564.164,53	100%

* Os dados da segunda coluna de 2001 e 2002 referem-se aos valores indexados pelo IGP-M acumulado

Fonte: PMU (2004).

Nota-se uma tendência à diminuição dos valores recebidos na forma de receita patrimonial. Isto se deve à diminuição dos fundos depositados em contas remuneradoras (Tabela 4).

3.1.3 Receita de Serviços

Compõe-se a receita de serviços por serviços prestados pela Secretaria Municipal de Serviços Urbanos: roçagem, capina, limpeza de entulhos, serviços de gerenciamento, de prestação ao SUS, serviços de habitação e administração da Zona Azul e outros. A Tabela 5 apresenta a participação das contas na formação das receitas de serviços. Nota-se uma queda sensível nos valores das receitas de serviços. Isto se deveu ao tratamento dos repasses do SUS, os quais compunham, verticalmente, a quase totalidade das receitas de serviços. Observa-se que em 2002, esse repasse caiu vertiginosamente, chegando a desaparecer em 2003. Isto aconteceu porque as receitas do SUS passaram a ser tratadas como transferências correntes em 2003.

3.1.4 Transferências Correntes

As transferências correntes são compostas pelas transferências intergovernamentais, realizadas pela União ou pelos Estados e por transferências de convênios, de instituições privadas e multigovernamentais. A participação de cada conta nos períodos analisados pode ser vista na Tabela 6.

As transferências correntes, em termos atualizados, aumentaram em 2002 devido, primordialmente, ao crescimento dos repasses da União, dos convênios e de instituições multigovernamentais. Já em 2003, elas diminuíram consideravelmente em decorrência da retração dos repasses estaduais, os quais compõem, verticalmente, o maior percentual no total das transferências correntes. Seguindo essa tendência, os valores transferidos via convênio e órgãos multigovernamentais também decresceram, contribuindo para a forte baixa detectada nesse ano.

Tabela 5: Composição da Receita de Serviços

	2001			2002			2003*	
SMSU	7.561,79	10.564,97	0,03%	2.008,00 9	2.483,8	0,03%	293.694,32	4,45%
SUS -	24.944.925,28	34.851.852,24	94,12%	4.307.440,49	5.328.290,96	54,77%	**	-
CGO	1.087.387,83	1.519.246,08	4,10%	1.747.650,63	2.161.838,58	22,22%	4.977.553,71	75,46%
Zona Azul	462.932,21	646.786,66	1,75%	576.755,77	713.445,15	7,33%	855.570,63	12,97%
Habitação	-	-	-	1.230.960,51	1.522.694,45	15,65%	469.780,88	7,12%
Total	26.502.807,11	37.028.449,96	100%	7.864.815,40	9.728.753,05	100%	6.596.599,54	100%

* Os dados da segunda coluna de 2001 e 2002 referem-se aos valores indexados pelo IGP-M acumulado.

** Em 2003 os repasses do SUS foram feitos na forma de transferências correntes

Fonte: PMU (2003)

Tabela 6: Composição das Transferências Correntes

	2001			2002			2003*	
União	27.247.629,09	38.069.079,48	16,7%	35.418.024,62	43.811.990,20	18,8%	51.907.820,29	23,9%
Estados	130.734.959,51	182.656.610,10	80,2%	117.454.255,05	145.290.561,10	62,3%	132.924.949,20	61,2%
Convênios	5.025.264,59	7.021.058,47	3,1%	9.944.473,77	12.301.284,22	5,3%	2.139.194,93	1,0%
Inst. Privada	1.000,00	1.397,15	0%	0,00	0,00	0%	0,00	0%
Multigovern.	0,00	0,00	0%	25.673.722,52	31.758.317,74	13,6%	30.090.147,97	13,8%
Total	163.008.853,19	227.748.145,10	100%	188.490.475,96	233.162.153,20	100%	217.062.112,39	100%

* Os dados da segunda coluna de 2001 e 2002 referem-se aos valores indexados pelo IGP-M acumulado.

Fonte: PMU (2004).

3.1.5 Outras Receitas Correntes

Denominam-se outras receitas correntes a somatória das multas e juros de mora, indenizações e restituições, receita da dívida ativa e receitas diversas, estas últimas compostas, sobretudo, pelo programa Pró-Pão. Sua composição pode ser vista na Tabela 7. Observa-se que as outras receitas correntes subiram em 2002, quando comparadas ao ano anterior. Isto aconteceu pelo fato de terem sofrido uma elevação todos os itens que compõem a conta, principalmente as multas e juros. Eles sofreram grande aumento devido ao maior número de recebimento de multas de trânsito.

Em 2003, os valores sofreram queda, devido à diminuição das arrecadações com indenizações, dívida ativa e receitas diversas. Por outro lado, os recebimentos através de multas e juros continuaram subindo devido à tendência de acréscimo nos valores das multas de trânsito.

3.2 Receitas de Capital

São compostas das operações de crédito, alienações de bens, transferências de capital e outras receitas as quais são formadas por contribuições a fundo perdido, conforme distribuição da Tabela 8.

Nota-se que as receitas de capital sofreram queda constante no período em questão: 2001 a 2003. O motivo mais latente para tal acontecimento foi a diminuição das transferências de capital e de outras receitas de capital em 2002 até sua supressão total em 2003. As operações de crédito também diminuiram em 2003, embora tenham, em 2002, adquirido importância em termos de valor vertical, bastante expressiva no volume total de receitas de capital.

Tabela 7: Composição das Outras Receitas Correntes

	2001			2002			2003*	
Multas/Juros	3.054.088,89	4.267.026,40	21,33%	6.692.939,04	8.279.145,51	29,18%	8.463.051,90	33,07%
Indenizações	568.731,88	794.604,88	3,97%	954.976,25	1.181.302,75	4,16%	842.970,57	3,29%
Dívida Ativa	4.784.455,30	6.684.611,29	33,41%	7.043.948,33	8.713.342,95	30,71%	6.551.959,93	25,60%
Rec. diversa	5.913.495,65	8.262.052,27	41,29%	8.241.520,05	10.194.735,58	35,94%	9.731.855,46	38,03%
Total	14.320.771,72	20.008.294,85	100%	22.933.383,67	28.368.526,80	100%	25.589.837,86	100%

* Os dados da segunda coluna de 2001 e 2002 referem-se aos valores indexados pelo IGP-M acumulado.

Fonte: PMU (2004).

Tabela 8: Composição das Receitas de Capital

	2001			2002			2003*	
O. Crédito	0,00	0,00	0%	4.078.385,62	5.044.950,77	94,08%	3.914.372,77	85,30%
Alien. Bens	741.597,89	1.036.124,97	15,94%	16.812,69	20.797,24	0,39%	674.395,93	14,70%
Transf.Capital	1.186.278,74	1.657.411,71	25,505%	140.000,00	173.179,58	3,23%	0,00	0%
Outras	2.724.884,63	3.807.078,01	58,565%	100.000,00	123.699,70	2,31%	0,00	0%
Total	4.652.761,26	6.500.614,70	100%	4.335.198,31	5.362.627,30	100%	4.588.768,70	100%

* Os dados da segunda coluna de 2001 e 2002 referem-se aos valores indexados pelo IGP-M acumulado.

Fonte: PMU (2004a).

3.3 Despesas Correntes

Em 2001, as despesas correntes eram divididas em despesas de custeio e transferências correntes. As primeiras eram subdivididas em despesas com pessoal, material de consumo, contratação de serviços de terceiros e diversos como sentenças judiciais e despesas de exercícios anteriores. As últimas compunham encargos da dívida interna, transferências intragovernamentais, intergovernamentais, destinadas a instituições e as pessoas.

A partir de 2002, a estrutura do demonstrativo de despesas foi modificada e o termo 'despesas de custeio' foi abolido, passando a reinar a subdivisão 'pessoal e encargos sociais', 'juros e encargos da dívida e outras despesas correntes'. Assim, para efeitos de simplificação deste trabalho, será feita uma adaptação ao modelo atual, como mostra a Tabela 9.

Em termos atualizados, detecta-se que o nível de despesas correntes vem caindo em todo o período analisado. Isto se deve a dois fatores principais. O primeiro consiste na observação de que os gastos com pessoal não acompanharam o ritmo de alta ocasionado pela inflação. Assim, quando os valores de 2001 e 2002 foram atualizados pelo indexador, eles ultrapassaram, em valor real, o valor referente ao ano de 2003.

Tabela 9: Composição das Despesas Correntes

	2001			2002			2003*	
Pessoal	90.796.109,35	126.855.965,80	36,76%	108.571.072,76	134.302.091,20	38,96%	149.753.869,22	52,16%
Juros	4.564.834,42	6.377.767,54	1,85%	4.501.976,50	5.568.931,42	1,62%	5.350.431,51	1,86%
Outras	151.645.181,89	211.871.369,00	61,39%	165.580.662,58	204.822.782,80	59,42%	132.017.467,33	45,98%
Total	247.006.125,68	345.105.102,40	100%	278.653.711,84 0	344.693.805,5	100%	287.121.768,06	100%

* Os dados da segunda coluna de 2001 e 2002 referem-se aos valores indexados pelo IGP-M acumulado.

Fonte: PMU (2004).

O segundo fator refere-se à sensível retração da conta ‘outras despesas correntes’ ocorrida devido ao drástico corte nas transferências de divisas para o Estado e para o Distrito Federal, à diminuição no volume de aplicações diretas, como contratação por tempo determinado e material de consumo.

3.4 Despesas de Capital

Em 2001, as despesas de capital eram divididas em ‘investimentos inversões financeiras e transferências de capital’. A partir de 2002, a estrutura do demonstrativo de despesas foi modificada, adotando a divisão em ‘investimentos’, ‘inversões financeiras e amortização da dívida’. Assim, para efeitos de simplificação deste trabalho, será feita uma adaptação do demonstrativo de 2001 ao modelo atual, como apresentado na Tabela 10.

Tabela 10: Composição das Despesas de Capital

	2001			2002			2003*	
Investimentos	18.369.169,28	25.664.521,6 0	86,27%	22.488.961,03	27.818.777,33	88,80%	20.684.118,41	87,91%
Inversões fin	895.357,30	1.250.950,24	4,20%	514.843,40	636.859,74	2,03%	0,00	0%
Amort. Dív.	2.028.194,77	2.833.696,38	9,53%	2.321.560,70	2.871.763,62	9,17%	2.844.760,18	12,09%
Total	21.292.721,35	29.749.168,22	100%	25.325.365,13	31.327.400,69	100%	23.528.878,59	100%

* Os dados da segunda coluna de 2001 e 2002 referem-se aos valores indexados pelo IGP-M acumulado.

Fonte: PMU (2004).

Em 2002 observa-se uma ligeira alta nas despesas de capital ocasionada principalmente pela maior disponibilização de recursos para investimentos em obras e instalações, equipamentos de material permanente e aquisição de imóveis. No ano seguinte, há uma forte queda motivada pela falta de remessa de divisas para os Estados e Distrito Federal e pela diminuição dos recursos aplicados em obras, instalações, equipamentos permanentes e imóveis.

4 PMU versus LRF: Análise de adequação

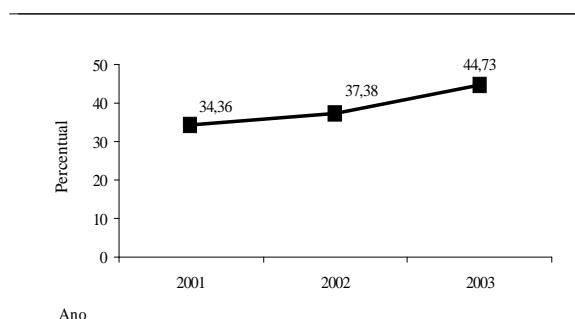
Nessa seção será feita uma análise dos demonstrativos financeiros da PMU segundo as premissas da LRF, no que diz respeito aos gastos com pessoal, ao endividamento e ao planejamento orçamentário.

4.1 Gastos com pessoal

Com relação às despesas advindas de pagamentos de efetivos, pensionistas e aposentados, a LRF estabelece um limite de 60% da receita corrente líquida, sendo superávit.

Com relação aos limites impostos pela legislação referentes aos gastos com mão-de-obra observa-se que em nenhum dos períodos estudados os valores ultrapassam o teto previsto, permanecendo inclusive dentro do limite de 51,30% considerando prudencial pelos especialistas conforme Gráfico 1.

Gráfico 1: Percentual de Despesas com Pessoal



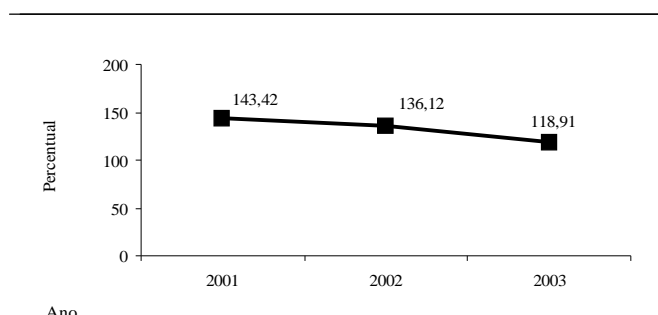
Fonte: PMU (2004).

Isto porque as despesas com pessoal se mantiveram em alta enquanto as receitas correntes passaram por diminuições. Embora em termos reais, as receitas tenham se mostrado em alta no período analisado, comparadas aos valores reajustados elas caíram em virtude de seu aumento não ter sido suficiente para compensar a desvalorização em decorrência da inflação.

4.2 Endividamento

Com relação ao endividamento, encontraram-se os valores percentuais sobre a receita corrente líquida conforme o Gráfico 2. Nota-se que os valores encontrados nos anos de 2001 e 2002 ultrapassam o limite de 120% da receita corrente líquida imposto na legislação. Presencia-se um comportamento regular de queda do índice até chegar a 2003, quando o valor encontrado se situa dentro do determinado pela LRF (120% da receita corrente).

Gráfico 2: Evolução do Percentual de Endividamento



Fonte: PMU (2004a).

Embora a receita corrente, em termos de valores atualizados, tenha sofrido queda no período em questão, o total de exigíveis também caiu de forma mais acentuada, contribuindo para a diminuição do percentual de endividamento, conforme pode ser observado no Gráfico 2.

4.3 Planejamento Orçamentário

O Comparativo da Receita Orçada com a Realizada e a Demonstração das Despesas por Unidade Orçamentária, segundo Categorias Econômicas usadas como fonte de dados desta pesquisa, encontram-se os em valores orçados e os valores arrecadados/empenhados, segundo as Tabelas 11 a 13. Como a LRF prega o planejamento orçamentário, cabe neste trabalho fazer algumas considerações.

- Período: 2001

Nota-se que os valores realizados foram favoráveis, dado que o volume de receita orçado foi ultrapassado pelo volume de receita realizado. Além disso, as despesas realizadas ficaram aquém do valor orçado. Isso evidencia o cuidado que o administrador municipal teve ao fazer as previsões de arrecadação e despesas, afinal era o primeiro ano de vigência da LRF.

Tabela 11: Valores Orçado e Realizado em 2001

Categoria	Valor Orçado	Valor Realizado	Diferenças	
			Para Mais	Para Menos
Receitas	265.071.502,00	268.897.623,60	3.826.121,60	-
Despesas	270.116.427,28	268.298.847,03	-	1.817.580,25

Fonte: PMU (2004^a).

- Período: 2002

Nesse ano, as receitas ficaram aquém do valor orçado, o que comprometeu sobremaneira o resultado do exercício, pois o valor das despesas realizadas não acompanhou a queda frente ao orçamento.

Tabela 12: Valores Orçado e Realizado em 2002

Categoria	Valor Orçado	Valor Realizado	Diferenças	
			Para Mais	Para Menos
Receitas	336.483.392,15	294.791.196,51	-	41.692.195,64
Despesas	335.001.353,94	303.979.076,97	-	31.022.276,97

Fonte: PMU (2004^a).

- Período: 2003

Neste ano, pôde-se observar um tímido superávit entre o valor realizado e o orçado das receitas e por outro lado, aconteceu o inverso com a previsão sobre as despesas, as quais foram substancialmente menores do que o orçamento previa. Isso determinou o maior dos superávits dos períodos analisados neste trabalho.

Tabela 13: Valores Orçado e Realizado/2003

Categoria	Valor Orçado	Valor Realizado	Diferenças	
			Para Mais	Para Menos
Receitas	336.436.100,00	339.363.935,71	2.927.835,71	-
Despesas	336.481.242,78	310.650.646,65	-	25.830.596,13

Fonte: PMU (2004a).

5 Conclusões

Este trabalho analisou as operações econômicas e financeiras da Prefeitura Municipal de Uberlândia/MG (PMU) sob a égide da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O desenvolvimento da pesquisa baseou-se na busca de informações que possibilitassem uma avaliação da Administração Municipal de Uberlândia, sob a perspectiva da referida lei.

O principal intuito da LRF consiste na busca de disciplina fiscal, evitando déficits contínuos, os quais desestruturam as finanças dos entes públicos e dificultam as suas atividades de “poder-dever”, ou seja, o compromisso de suprir as necessidades públicas como educação, saúde, previdência, alimentação, segurança, justiça, diplomacia, habitação, transporte, lazer, defesa nacional e tantos outros enumerados pela Carta

Magna.

Através da análise evidenciou-se que o Município de Uberlândia está controlando suas despesas de forma a buscar o equilíbrio estabelecido em lei evitando déficits. Cabe ressaltar que no último exercício em análise (2003) a PMU registrou um alto superávit.

Mesmo assim, o percentual de receita corrente comprometido com gastos de pessoal aumentou ano a ano, devido sobretudo à contratação de pessoal aprovado em concurso público em 2003. Além disso, a receita sofreu uma queda considerável, devido às menores arrecadações (baseadas em valores atualizados) tributárias, de receitas de serviços e dos repasses intergovernamentais. Isto se deveu à perda do valor do capital, que pode ser atribuída à inflação do período.

Quanto ao endividamento, conclui-se que a PMU vem baixando o percentual de receita corrente líquida comprometida com as dívidas, através da diminuição do seu volume de exigíveis. Aposentados, a LRF estabelece um limite de 60% da receita corrente líquida, sendo superávit.

Com relação aos limites impostos pela legislação referentes aos gastos com mão-de-obra observa-se que em nenhum dos períodos estudados os valores ultrapassaram o teto previsto, permanecendo inclusive dentro do limite de 51,30%, considerado prudencial pelos especialistas.

Os valores orçados e os efetivamente realizados pela PMU estão condizentes com a LRF, a qual exige o planejamento rigoroso das receitas e despesas públicas de modo que confirmem transparência e confiabilidade ao sistema e à Administração Pública. No caso do Município de Uberlândia, o equilíbrio orçamentário vem sendo auferido paulatinamente.

Nota-se o cuidado dos administradores públicos em efetuar a previsão orçamentária no que concerne ao item despesas: em nenhum dos períodos mostrados o valor do que foi efetivamente gasto ultrapassou o limite imposto pelo orçamento.

Assim, conclui-se que o Município de Uberlândia vem tendo as suas operações econômicas e financeiras adequadas à plenitude da LRF, deixando às próximas gestões a responsabilidade de dar continuidade à administração municipal sem retroagir nessa importante conquista da cidade. Fica a sugestão de que sejam feitos trabalhos similares em outros municípios, com o intuito de avaliar a situação econômica e financeira real das cidades brasileiras, dada a relevância da profissionalização da gestão pública no país.

Referências

ANGÉLICO, João. *Contabilidade Pública*. 8ª edição. São Paulo: Atlas, 1994.

ANTHONY, Robert Newton. *Contabilidade gerencial: introdução à contabilidade*. São

Paulo: Atlas, 1981.

BRASIL. *Constituição Brasileira*, 1988. Texto Constitucional de 5 de outubro de 1988 com alterações adotadas pelas emendas constitucionais n. 3/93 Brasília: Presidência da República, 1993. Disponível em: <<http://www.presidencia republica.gov.br>>. Legislações . Acesso em: fevereiro de 2004.

_____. *Lei Complementar nº 101 de 5 abril de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em: <<http://www.presidencia republica.gov.br>>. Legislações . Acesso em: fevereiro de 2004.

_____. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <<http://www.presidencia republica.gov.br>>. Legislações . Acesso em: fevereiro de 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 24ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GRAHAN Jr, Cole Bease & HAYS, Steven W. *Para administrar a organização pública*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

GUIMARÃES, Tomas de Aquino. A nova administração pública e a abordagem de competência. In: *Revista de Administração Pública*. FGV. Vol. 34. Mai/Jun 2000. p 125-140.

LUCAS, Luiz Paulo Vellozo. Planejamento estratégico com participação. In: *O município no século XXI: cenários e perspectivas*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, 1999. p. 59-63.

MARTINS, Vera e LUQUE, Carlos Antonio. O papel dos municípios no desenvolvimento econômico. In: *O município no século XXI: cenários e perspectivas*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, 1999. p. 79-85.

MATARAZZO, Dante Carmine. *Análise Financeira de Balanços: Abordagem básica e gerencial*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1998.

MUSGRAVE, Richard A [e] Peggy B. *Finanças Públicas: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1980.

PACHECO, Regina Silvia. Administração pública gerencial: desafios e oportunidades para os municípios brasileiros. In: *O município no século XXI: cenários e perspectivas*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, 1999. p. 39-49.

PADOVEZE, Clóvis Luís. *Contabilidade Gerencial: um enfoque de informação contábil*. São Paulo: Atlas, 1996.

SEABRA, Sérgio Nogueira. A nova administração pública e mudanças organizacionais. In: *Revista de Administração Pública*. FGV. Vol. 35. Jul/Ago 2001. p. 19-43.

PREFEITURA MUNICIPAL DE UBERLÂNDIA (PMU). *Banco de Dados Integrados*. 2Vol. 01, Uberlândia: Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano, 2003.

_____. *Banco de Dados Internos*. Uberlândia: Secretaria de Finanças – PMU, 2004.

_____. *Secretaria de Finanças*. Uberlândia: PMU, 2004. Disponível em: <www.uberlandia.mg.gov.br> Acesso em: Outubro de 2004.

YIN, Robert. *Case Study Research: Design and Methods*. 8th edition. London: Sage Publications, 1991.

Artigo recebido em: Junho de 2006 e

Artigo aprovado para publicação em: Julho de 2006.

Endereço dos autores

Lucilene Vieito Marques

lucilenevieito@yahoo.com.br

Av Floriano Peixoto, 1890, Bairro Aparecida
Uberlândia, MG - Brasil
38400-700

Kárem Cristina de Sousa Ribeiro

kribeiro@ufu.br

Universidade Federal de Uberlândia,
Faculdade de Artes, Filosofia e Ciências Sociais, Departamento de Administração.
Avenida JOÃO NAVES DE ÁVILA, 2160 SALA 1F 216
SANTA MÔNICA
Uberlândia, MG - Brasil
38400089

Pablo Rogers Silva

msc_pablo@yahoo.com.br

Universidade Federal de Uberlândia, Faculdade de Gestão e Negócios.
João Naves de Ávila nº 2160 Bloco F Sala 1F216
Santa Mônica
38400089 - Uberlandia, MG - Brasil
