

**INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E
TECNOLOGIA DO TOCANTINS**

Campus Palmas

Curso Superior Tecnólogo em Gestão Pública

SIMONE DIAS FARIAS

**A EVOLUÇÃO DOS GASTOS CORRENTES E DE CAPITAL NO
MUNICÍPIO DE PALMAS – TO: Um estudo da execução
orçamentária no período de 2004 a 2016.**

PALMAS

2017

SIMONE DIAS FARIAS

**A EVOLUÇÃO DOS GASTOS CORRENTES E DE CAPITAL NO
MUNICÍPIO DE PALMAS – TO: Um estudo da execução da
despesa orçamentária no período de 2004 a 2016.**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Coordenação do Curso de
Gestão Pública do Instituto Federal do
Tocantins – Campus Palmas, como
exigência à obtenção do grau em
Tecnólogo em Gestão Pública.

PALMAS

2017

FARIAS, Simone Dias

A Evolução dos Gastos Correntes e de Capital no Município de Palmas – TO: Um estudo da execução da despesa orçamentária no período de 2004 a 2016. – Palmas, 2017. f .42.

Monografia (Tecnólogo em Gestão Pública) – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins – Campus Palmas, 2017.

Orientador: Prof. Me. Luciano Gomes Gonçalves

1. Receita Orçamentária. 2. Limite de Gastos. 3. Despesas.

SIMONE DIAS FARIAS

**A EVOLUÇÃO DOS GASTOS CORRENTES E DE CAPITAL NO
MUNICÍPIO DE PALMAS – TO: Um estudo da execução da
despesa orçamentária no período de 2004 a 2016.**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Coordenação do Curso de
Gestão Pública do Instituto Federal do
Tocantins – Campus Palmas, como
exigência à obtenção do grau em
Tecnólogo em Gestão Pública.

Aprovado em ____/____/____

BANCA AVALIADORA

Prof. Mestre Luciano Gomes Gonçalves

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins
Orientador

Prof. Mestre Joseane Granja Junior

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins
Examinador

Prof. Mestre Phillipe Farias Ferreira

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins
Examinador

Aos meus Filhos Marcos Felipe e Artur, e
a minha mãe Dioguina (in memoriam).

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer a Deus por ter me permitido concretizar mais essa etapa da minha vida, e por ter me dado saúde e força pra superar as dificuldades.

Aos Meus filhos, Marcos Felipe e Artur, que são bênçãos de Deus em minha vida, meus amores, e neles eu encontro forças para continuar.

A minha mãe Dioguina (in memoriam), uma heroína que sempre me apoiou, incentivou nas horas difíceis de desânimo e cansaço, e apesar de não estar mais entre nós agradeço pelo amor incondicional que me deu.

A meu pai Raimundo, que apesar das dificuldades sempre me deu animo para que prosseguisse com meus objetivos.

As minhas irmãs, que sempre estiveram ao meu lado, contribuindo para o meu sucesso nessa jornada.

Ao meu esposo Ideon, que me ajudou muito nessa trajetória, não deixando que eu desistisse desse sonho, me apoiando em todos os momentos.

Aos meus sobrinhos que sempre acreditaram em mim.

Ao meu orientador, Prof. Me. Luciano, pela orientação, pela dedicação e paciência que teve comigo durante a elaboração deste trabalho.

A todos os meus professores ao longo do curso pelo conhecimento que me passaram.

A todos os meus amigos pelos momentos de convívio, apoio e incentivo e que de alguma forma me ajudaram.

Num país como o Brasil, manter a
esperança viva é em si um ato revolucionário.

Paulo Freire

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar a evolução das despesas orçamentárias correntes e de capital do Poder Executivo no município de Palmas – TO do ano de 2004 a 2016, analisando também o que concerne ao cumprimento dos percentuais exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O trabalho desenvolve a pesquisa através de sites governamentais que dispõe de informações nos balanços orçamentários, onde foram observadas as receitas e as despesas, onde os estudos mostraram uma evolução progressiva nas receitas com uma média de crescimento de 12,13%, sendo que a maior variante observada é no ano de 2014, com 21,60% de crescimento em relação ao ano anterior. Os resultados obtidos apontam um aumento em gastos com pessoal e uma diminuição nos Investimentos. Os limites para gastos com pessoal, frente à RCL – Receita Corrente Líquida, no executivo não foram ultrapassados do limite máximo, porém no ano de 2013 chegou ao limite prudencial de 52%. Os resultados verificados apontam um controle nas despesas com pessoal desde o ano de 2006, pois a média dos anos permaneceu em 47%, abaixo do limite de alerta que é de 48%.

Palavras-chave: Despesas Orçamentárias. Receitas. Gastos com pessoal.

ABSTRATIC

The objective of this study is to analyze the evolution of current budget and capital expenditures of the executive branch in the municipality of Palmas - TO from the year 2004 to 2016, also analyzing the fulfillment of the percentages required by the Fiscal Responsibility Law (LRF). The work carries out the research through governmental websites that have information in the budget balance sheets, where Revenues and Expenses were observed, where the studies showed a progressive evolution in the revenues with a growth average of 12.13%, being the greater Variant observed is in the year 2014, with a growth of 21.60% in relation to the previous year. The results obtained indicate an increase in personnel expenses and a decrease in Investments. The limits for personnel expenses, compared to RCL - Net Current Revenue, in the executive branch were not exceeded, but in 2013 it reached a prudential limit of 52%. The results show a control in personnel expenses since 2006, since the average of the years remained at 47%, below the alert limit that is 48%.

Keywords: Budgetary Expenditures. Recipes. Personnel expenses.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	3
2. PROBLEMA.....	6
3. OBJETIVOS.....	6
3.1 Objetivos Geral.....	6
3.2 Objetivos Específicos.....	6
4. JUSTIFICATIVA.....	7
5. REFERENCIAL TEÓRICO.....	8
5.1 Administração Pública	8
5.2 Modelos de Gestão	9
5.2.1 Modelo Patrimonialista	9
5.2.2 Modelo burocrático	10
5.2.3 Modelo gerencial	10
5.3 Leis Orçamentárias	10
5.4 Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF	12
5.5 Classificação das despesas orçamentárias.....	14
5.6 Município de Palmas – TO	16
6. METODOLOGIA	18
7. Análise dos RESULTADOS.....	20
7.1 Receitas e Despesas Totais	20
7.2 Despesas por Grupo Natureza de Despesa - GND	22
7.3 Despesas de Pessoal e Limites da LRF	26
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS	29
REFERÊNCIAS.....	31

1. INTRODUÇÃO

A Gestão Pública é o planejamento, a direção e a organização que visa o controle dos serviços públicos e objetivando o bem comum da sociedade. Segundo Alexandrino e Paulo (2009, p.18) “Administração pública em sentido amplo abrange os órgãos de governo, que exercem função pública, e também os órgãos e pessoas jurídicas que exercem função meramente administrativa”.

A administração Pública tem que seguir normas e preceitos, constitucionais e infraconstitucionais, principalmente com relação à gestão de bens e recursos públicos. Nesse sentido, a 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. Ante isso, os entes federados passam pelo mesmo processo de elaboração e execução dos orçamentos, devendo compatibilizar normas legais e regras contábeis para tal.

Uma vez que os recursos públicos são limitados, há a necessidade de haver controles e normas sobre os gastos, para que sejam bem aplicados. Para Divino e Junior (2012, p. 2) “o estado precisa promover a oferta de bens e serviços para satisfazer às necessidades presentes da população”. O princípio da eficiência, contido no caput do art. 37 da Constituição Federal brasileira, é utilizado com o propósito de melhorar a gestão do patrimônio público, para que assim a população possa ser melhor atendida pelos serviços e políticas públicas.

Uma gestão não deve ser avaliada somente pelo montante de gastos realizados, mas pela qualidade desses gastos, de forma que é preciso observar os limites legais, a aplicação correta e o equilíbrio das contas. Visto um orçamento limitado, ao aumentar os gastos em uma área, conseqüentemente outra será atingida por falta de dinheiro disponível para aplicação. “Gastos elevados com o funcionalismo público reduzem a receita disponível para fornecer serviços públicos básicos e para investir, em especial, no item infraestrutura” (GONÇALVES, 2013, p. 11). Assim, é preciso haver a harmonia nas finanças com a intenção de que a principal interessada, a sociedade, não seja prejudicada.

Ante o princípio da legalidade, o meio normativo utilizado para arrecadar receitas e realizar despesas de um ente é o orçamento público, que é a autorização

legal para que o ente público possa receber e gastar o dinheiro público durante um período estabelecido, prevendo receitas e fixando despesas. Para Mota (2009):

E o ato administrativo revestido de força legal que estabelece um conjunto de ações a serem realizadas, durante um período de tempo determinado, estimando o montante das fontes de recursos a serem realizadas pelos órgãos e entidades públicas e fixando o montante dos recursos a serem aplicados pelos mesmos na consecução dos seus programas de trabalho. (MOTA, 2009, p.17).

Os orçamentos públicos são leis que abrangem as finanças públicas. Assim, no Plano Plurianual – PPA estão contidas todas as diretrizes, objetivos e metas do governo para quatro anos. É o planejamento estratégico. A lei de diretrizes orçamentárias – LDO define as metas e prioridades para a aplicação dos orçamentos. É o planejamento tático. A Lei Orçamentária Anual – LOA discrimina as receitas as despesas. É o planejamento operacional. Essas três peças orçamentárias estão reguladas principalmente na Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 4.320/64.

No que concerne à padronização e contabilização da execução orçamentária e financeira dos entes públicos, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN tem por objetivo contribuir com a execução orçamentaria no processo de formação dos orçamentos usando a contabilidade para padronizar as análises e os procedimentos das receitas e despesas públicas. Assim “têm como objetivo estabelecer normas e critérios capazes de nortear e orientar a elaboração, a execução e o controle do orçamento público, e caracterizam e distinguem o orçamento público dos demais orçamentos” (GANEO et al, p. 5, apud DINIZ, 1997).

Conforme o MCASP, em se tratando da Despesa Pública, em uma de suas classificações, ele divide os gastos por Grupo de Despesa em: pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, outras despesas correntes (Despesas Correntes), Investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida (Despesas de Capital).

No que concerne a limites para os gastos públicos, a Lei Complementar nº 101/2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, ou simplesmente LRF,

estabelece normas orçamentárias para a responsabilidade na gestão pública e traz em seu contexto normas de controle para a execução de despesas públicas. A LRF regula alguns limites das despesas públicas, principalmente em relação aos gastos com pessoal e ao endividamento, de forma que estes gastos não prejudiquem a atuação eficiente da Administração Pública. Acerca dos gastos com pessoal, na esfera municipal, o art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal normatiza que estes não podem ultrapassar o percentual de 60% da Receita Corrente Líquida – RCL, sendo que 54% são para o executivo e 6% para o legislativo.

Nesse sentido, esse estudo tem como objetivo avaliar, no município de Palmas –TO, a evolução de gastos com pessoal e o impacto dessas despesas em outras áreas, Gonçalves (2013, p. 11) concluiu que “à medida que se aumentam os gastos com pessoal, reduzem-se as despesas em investimentos, quase que em uma correlação direta”.

O município de Palmas é o maior do Estado do Tocantins, tanto em termos populacionais quanto orçamentário. Assim, a sua gestão, incluindo a do poder executivo, objeto deste estudo, deve também seguir as normas constitucionais e legais que regem o orçamento público, bem como atender os limites da LRF. Para Bonezzi e Pedraça (2008, p. 13) considerando o princípio econômico da escassez, as demandas sociais são ilimitadas e os recursos financeiros para satisfazê-las são escassos. Nesse sentido, o valor percentual de cada Grupo de Despesa pode variar de acordo com cada gestor que esteja à frente da prefeitura, pois ele possui certa autonomia para regular aonde serão aplicados os recursos e qual as áreas de maior prioridade.

2. PROBLEMA

Como se comportaram os gastos correntes e de capital no Município de Palmas - TO, no período de 2004 a 2016? O limite para gastos com pessoal está sendo cumprido? A problemática trabalhou esse contexto analisando esse período de tempo para saber como os gastos públicos municipais evoluíram nos últimos 12 anos.

3. OBJETIVOS

3.1 Objetivos Geral

Estudar a evolução das despesas correntes e de capital na prefeitura de Palmas –TO, no período de 2004 a 2016.

3.2 Objetivos Específicos

- Verificar e apresentar o que a legislação rege sobre as despesas orçamentárias municipais;
- Descrever quais grupos de despesas tiveram maior aumento, e maior redução percentual de despesas no período do estudo;
- Analisar o comportamento das despesas com pessoal frente ao limite de tal gasto definido pela LRF.

4. JUSTIFICATIVA

A importância desse trabalho consiste na contribuição e compreensão da evolução dos gastos públicos no município, segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, verificando os impactos desses gastos, observando quais áreas tiveram maior utilização dos gastos.

As informações e dados sobre os números da administração pública e os padrões técnicos e legais sobre os procedimentos contábeis contribuem para uma maior eficiência da gestão. Para a maioria da população, os dados disponíveis não são totalmente claros ou não dispõe de transparência efetiva, apesar da Lei de Responsabilidade estabelecer a transparência para que as informações sejam realmente entendidas pelo cidadão. A sociedade precisa de dados claros para saberem onde os valores do erário público estão sendo gastos.

O estudo procura descrever os dados orçamentários do município, analisando as áreas que recebem os recursos, para que o usuário possa entender as informações que são disponibilizadas nos demonstrativos orçamentários. O cidadão perceberá se os tributos estão sendo gastos de forma correta nas áreas de maior relevância para a população.

Assim, este estudo propôs pesquisar como comportam os gastos correntes e de capital no município de Palmas em um determinado período de tempo e a evolução das despesas públicas orçamentárias, para um melhor entendimento dos gastos públicos. Com demonstrações das áreas aonde existem mais recursos gasto, e, sobretudo, também analisar se os gastos com pessoal estão obedecendo a Lei de Responsabilidade Fiscal, pois quanto maior são os gastos com a folha de pagamento de pessoal menor será os recursos aplicados nas outras áreas, sendo de grande relevância o estudo sobre o tema.

5. REFERENCIAL TEÓRICO

5.1 Administração Pública

A administração pública é a organização do estado, é composta por normas e lei para o bem social, e tem como foco o interesse público. Para Coutinho (200, p. 46) a “administração pública voltada para o cidadão tem como objetivo oferecer serviços públicos de qualidade, atendendo melhor às demandas dos seus usuários”. Dessa maneira, os princípios básicos da Administração Pública seguem explícitos na Constituição Federal de 1988. Assim, no art. 37 da CF/88 “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

As funções da administração públicas são feitas através dos entes públicos, comandados pelos agentes públicos, que garantem a harmonia do estado. A gestão pública planeja e controla as ações do estado e elabora políticas públicas para atender a população.

A organização da administração pública brasileira divide-se em administração direta e indireta segundo o art. 4º do decreto de Lei nº 200/1967, onde estabelece que:

A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.
- d) fundações públicas.

Parágrafo único. As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade

A constituição Federal de 1988 em seu art. 2º estabelece três poderes “independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Assim “O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado” Art. 76 da Constituição Federal de 1988, no Município de Palmas o “poder Executivo é exercido pelo Prefeito, auxiliado pelos Secretários e Diretores equivalentes”, Art. 56 da Lei Orgânica de Palmas.

Todos os entes federados da Administração Pública são legislados pelas mesmas normas, ou seja, a Lei é aplicada para todos para que a administração pública possa obedecer aos mesmos preceitos, já que todos são regidos pela Constituição Federal. Acrescente-se que, para gerir a coisa pública, bem como seguir os preceitos normativos, é preciso que se aplique um modelo de gestão no ente federado, na busca de que esta gestão seja a mais eficiente possível.

5.2 Modelos de Gestão

Os modelos de Gestão são estratégias que a administração usa para organizar a sua gestão, estabelecendo normas e procedimentos legais, com o intuito de que os serviços públicos sejam melhorados, satisfazendo as necessidades da população. Desse modo a administração pública realiza mudanças primordiais em políticas de gestão com as formas de organização. Silva (2013, p.2) define os “modelos de gestão pública como sendo o conjunto de métodos administrativos executados pela direção de uma organização para atingir seus objetivos traçados”. Nesse contexto os modelos mais difundidos, e de forma resumida, são divididos em:

5.2.1 Modelo Patrimonialista

Nesse modelo de gestão o patrimônio público é confundido com o patrimônio do gestor, assim a “res pública” ou coisa pública é administrada sem prestação de contas a população, já que o foco é a satisfação do gestor e não da sociedade. Como cita Coutinho (2014, p.4) “A administração é tratada como assunto pessoal do senhor e o exercício do poder político é parte integrante de seu patrimônio pessoal”.

5.2.2 Modelo burocrático

Esse modelo impõe regras burocráticas na gestão, usando a maneira formal e descritiva para que os procedimentos administrativos sejam realizados com maior profissionalismo e impessoalidade. Para Secchi (2009):

A formalidade impõe deveres e responsabilidades aos membros da organização, a configuração e legitimidade de uma hierarquia administrativa, as documentações escritas dos procedimentos administrativos, a formalização dos processos decisórios e a formalização das comunicações internas e externas. (SECCHI, 2009, p.5).

5.2.3 Modelo gerencial

“O modelo gerencial vê o cidadão como cliente dos serviços prestados pelas organizações públicas. Para os processos serem considerados bons, precisam atender às necessidades do cidadão” (MEDEIROS et al, 2011, p.8). Esse modelo que surgiu nas últimas décadas tem uma abordagem voltada para o cidadão, com a elaboração de políticas públicas que atendam as necessidades da sociedade, e por meio da transparência dos gastos públicos, com a finalidade de que o funcionamento do estado seja mais eficiente e eficaz. “O alicerce desse terceiro modelo de Administração Pública é o princípio da eficiência, o qual foi inserido no caput da Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional n.º 19, de 1998” (SARTURI, 2013).

5.3 Leis Orçamentárias

O orçamento público é uma lei que estabelece as finanças do setor público, dispõe de um instrumento de planejamento onde são estabelecidas ações que serão desenvolvidas em um determinado tempo, atendendo a demanda da comunidade. O orçamento público tem a função de planejamento, financeira, de contabilidade. “Conceituar orçamento público é dizer que ele é um instrumento de controle sobre as finanças do governo” (SANTOS, 2001, p. 4).

Os orçamentos públicos estão expressos no art. 165 da Constituição Federal, assim: Leis de Iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano

plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais. No mesmo artigo o parágrafo 1º “institui que o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. Já o parágrafo 2º rege sobre a Lei de diretrizes orçamentárias que compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual.

O Orçamento anual (LOA) vem descrito também no art. 165 da Constituição Federal no parágrafo 5º, e compreenderá:

- I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.
- II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (CF/1988).

As finanças públicas estão expressas na constituição e são normatizadas com o propósito da universalidade, dessa forma, todos os entes federados obedecem as mesmas normas e diretrizes para seus orçamentos.

Nesse sentido, a Lei nº 4.320/64 define as normas para a elaboração e controle orçamentário, onde no seu teor regula as formas e instruções para a correta administração das finanças públicas. No art. 2º, essa lei dispõe que a “Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade”. Dessa forma, os orçamentos seguem os mesmos preceitos e todos os entes federados da administração direta e indireta são normatizados pelo mesmo regimento contábil.

As despesas serão autorizadas pela Lei, que autoriza o poder a gastar a quantia determinada. Como cita Trindade e Oliveira (2003, p. 251), “despesa pública

pode ser definida da forma mais simples enquanto conjunto de dispêndios dos entes estatais, garantindo o funcionamento regular da máquina estatal”.

A elaboração dos orçamentos possui normas gerais, que são delimitadas pela Lei nº 4.320/64, que no seu art. 2ª expressa que o orçamento conterà a discriminação das receitas e despesas de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade. As despesas serão classificadas pela categoria de despesas correntes e despesas de capital. As despesas realizadas com pessoal não poderão ultrapassar os limites estabelecidos em Lei complementar, segundo a CF/88.

5.4 Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF

A Lei nº 101 de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, foi inserida no ordenamento jurídico para institucionalizar o controle Fiscal e as finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, auxiliando a Lei nº 4.320/64. A LRF traz o equilíbrio das contas públicas, de modo que as receitas e despesas tenham a mesma proporção, no art. 1º, parágrafo 1º da Lei diz 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 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.

A LRF regula, dentre outros, as porcentagens para o gasto com pessoal, e normatiza as finanças levando mais responsabilidade aos gestores públicos. Nesse quesito (gasto com pessoal), no seu art. 19, a LRF, é estipulado percentual para a aplicação com despesas de pessoal, assim a União não poderá ultrapassar 50% da Receita Corrente Líquida - RCL, os estados e os municípios 60%. Na esfera

municipal esse limite máximo de percentual para gastos com pessoal é dividido em 54% destinado para o executivo e 6% para o legislativo.

Esses percentuais estabelecidos pela LRF servem para controlar os gastos feitos pelos gestores, uma vez que ele não poderá ultrapassar os limites impostos, sobre pena de punições. Assim, o art. 22 da Lei verifica a cada quadrimestre se os limites de gastos com pessoal estão sendo ultrapassados.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, do Art. 21 ao 23, estabelece limites máximos para o gasto com pessoal, “são três os limites observados: máximo, prudencial e de alerta, embora a Lei não se direcione a eles diretamente com esta terminologia” (CAMPAGNONI; PLATT NETO, 2014, p.3). Para outro autor:

A LRF estabeleceu um limite intermediário para a despesa com pessoal (Limite Prudencial), que equivale a 95% do limite máximo legal do Poder ou Órgão referido no seu art. 20. Já o chamado Limite de Alerta equivale a 90% do limite máximo legal do Poder ou Órgão. Quando o Tribunal de Contas competente constatar que determinado ente ultrapassou esse limite deverá alertá-lo. Daí o termo Limite de Alerta. (TOLEDO JR, et al 2001 apud GONÇALVES, 2013).

O chamado limite de alerta é alcançado quando o órgão atinge 90% do limite legal, momento em que o Tribunal de Contas, conforme art. 59 § 1º da LRF o notificará para que tome as providencias a fim de que as despesas com pessoal não ultrapasse os limites estabelecidos.

Se as despesas com pessoal continuar a crescer, estas atingirão o denominado limite prudencial, qual seja 95% do limite máximo. Atingindo esse patamar, a Entidade, nos termos do art. 22 da Lei em tela, não poderá ter:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no; II - criação de cargo, emprego ou função; III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias. (BRASIL, 2000).

Por fim, tem-se o limite legal, ou limite máximo. Uma vez atingido esse limite, o Órgão, nos termos do art. 23 da LC nº 101/00 não poderá: I - receber transferências voluntárias; II - obter garantia direta ou indireta, de outro ente; III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal (BRASIL, 2000).

O limite máximo para gastos com pessoal, conforme o Art. 19 da LRF é: I - União: 50% (cinquenta por cento); II - Estados: 60% (sessenta por cento); III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

O ente federado tem que cumprir o que está expresso na LRF, buscando eficiência e evitando riscos de descumprimento das metas estabelecidas entre receitas e despesas, dando mais publicidade e transparência nas contas públicas. Esses procedimentos de controle dos gastos públicos contribuem para dificultar o desvio do dinheiro público e a corrupção, já que com a transparência as transações feitas pela gestão estarão disponíveis ao cidadão, dificultando assim o desfalque do erário público.

5.5 Classificação das despesas orçamentárias

“Todos os gastos executados pelo Estado, com fins de manter os serviços oferecidos em pleno funcionamento, bem como outras melhorias à população, chama-se de Despesas” (JUNIOR e SILVA, 2003, p.2). A finalidade da administração pública é atender a população com bons serviços prestados. Para Mota (2009, p.126) “Os desembolsos orçamentários representam a despesa pública, pois ela somente pode se realizar via lei do orçamento, caracterizando assim a despesa orçamentaria”. Devido à importância das despesas orçamentarias a Lei nº 4.320/1964, em seu art. 12, classificou as despesas por categoria econômica em:

- 1) Despesas Correntes:** Classificam-se nessa categoria todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.
- 2) Despesas de Capital:** Classificam-se nessa categoria aquelas despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

No que concerne à padronização da classificação das despesas públicas, tendo em vista também a necessidade de consolidação das demonstrações contábeis em nível federal, de modo a elaborar o Balanço Geral da União, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, editou o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), que determina os procedimentos contábeis para contabilização da execução dos orçamentos e classifica os gastos públicos em várias formas, sendo uma delas, a de interesse deste estudo, por Grupos Natureza de Despesas - GND, conforme a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001.

Assim, tal classificação apresenta seis grupos de despesas, a saber:

1 - Pessoal e Encargos Sociais: Despesas orçamentárias com pessoal ativo e inativo e pensionistas, relativas 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, conforme estabelece o caput do art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

2 - Juros e Encargos da Dívida: Despesas orçamentárias com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária.

3 - Outras Despesas Correntes: Despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica “Despesas Correntes” não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.

4 - Investimentos: Despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

5 - Inversões Financeiras: Despesas orçamentárias com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas, além de outras despesas classificáveis neste grupo.

6 - Amortização da Dívida: Despesas orçamentárias com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária.

Dessa forma, o MCASP proporciona maior transparência das contas públicas e uniformiza a classificação das receitas e despesas orçamentárias, para um melhor gasto dos bens públicos.

O manual esteve atento na classificação de Pessoal e Encargos Social, pois essa classificação, como rege a lei de Responsabilidade Fiscal, precisa possibilitar o controle dos limites estabelecidos, uma vez que à medida que os gastos com pessoal aumentam as despesas para outras áreas como saúde e educação podem ser afetadas, tendo menor recursos disponíveis. Assim “Naturalmente que, diante de uma eventual rigidez real das Receitas Totais, o aumento dos gastos de pessoal pode vir acompanhado de queda de gastos com investimentos” (SANTOLIN, JAYME E REIS. 2009, p.10). O objetivo da gestão pública é o bem estar social, portanto os gastos com pessoal não podem comprometer o bom andamento das áreas prioritárias de investimento.

5.6 Município de Palmas – TO

O município de Palmas é a capital do estado do Tocantins, inaugurada em maio de 1989, é localizada a margem esquerda do Rio Tocantins e da principal via de ligação do estado, a BR 153. Conforme a estimativa do IBGE/2016 a população é de 279.856 pessoas, e por ser planejada para ser o centro administrativo do estado do Tocantins o município concentra a sua economia no setor de serviços e na administração pública.

No art. 1º da Lei Orgânica do Município denomina que a Cidade de Palmas é parte integrante do Estado do Tocantins, pessoa jurídica de direito público interno e autônomo nos termos assegurados pela Constituição Federal.

A gestão municipal é feita pelo poder executivo – Prefeitura Municipal – e pelo poder legislativo – Câmara dos Vereadores. Por ser um ente federado,

segue os mesmos critérios financeiros de todos os entes para a elaboração e execução dos orçamentos.

Da mesma maneira, os demonstrativos contábeis e fiscais da prefeitura de Palmas devem estar acessíveis ao cidadão, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal e demais normas aplicáveis.

Ressalte-se que, o município de Palmas tem a maior população, e o maior orçamento anual dos municípios Tocantinenses.

6. METODOLOGIA

O presente trabalho foi desenvolvido a partir de uma pesquisa qualitativa, segundo Terence e Filho (2001, p. 3) “a pesquisa qualitativa, utilizada para interpretar fenômenos, ocorre por meio da interação constante entre a observação e a formulação conceitual obter os resultados esperados”. As informações requeridas foram pesquisadas através do site da própria prefeitura de Palmas-TO, do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – TCE-TO e banco de dados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - SICONFI, onde dispõe de informações que subsidiam a realização do estudo.

O Método de pesquisa para o procedimento de coleta de dados é a pesquisa documental, que são consultados materiais que ainda não receberam tratamento analítico. Segundo Lakatos e Marconi (2001) citado por Oliveira (2011, p. 41), “a pesquisa documental é a coleta de dados em fontes primárias”. O material para a pesquisa documental encontra-se em Leis vigentes, artigos científicos, periódicos (DOE), bibliotecas, e em meios que a internet proporciona.

Com relação ao tipo de pesquisa, o trabalho se enquadra na exploratória, que segundo Gil (2009, p.41) “Estas pesquisas têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses”. Busca mostrar a realidade dos gastos públicos no município, visando um entendimento das prioridades dadas pela gestão municipal para atender a demanda da sociedade.

A pesquisa visou analisar a área de orçamento público, no contexto que dispõe sobre as despesas correntes e de capital do poder executivo no município de Palmas-TO. Assim são analisados os Balanços Orçamentários e os Relatórios de Gestão Fiscal - RGF dos anos de 2004 a 2016 verificando quais grupos de despesas que tiveram mais recursos aplicados, onde mostra os gastos que a prefeitura teve durante esse período de tempo.

Dessa forma, foram evidenciados os gastos por Grupo Natureza de Despesas – GND, quais sejam: Pessoal e encargos sociais, Juros e encargos da dívida e Outras despesas correntes (Despesa Correntes), e Investimentos, Inversões financeiras e Amortização da dívida (Despesas de Capital). Com o resultado obtido

do estudo, segundo a análise feita diante da pesquisa, as áreas que tiveram maior destaque pela gestão pública e as áreas que menos tiveram gastos são apresentadas. Observando também os gastos com pessoal para saber se os limites máximos estabelecidos segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal foram atendidos bem como se sua elevação ou redução afetou outros grupos de despesas.

7. ANÁLISE DOS RESULTADOS

7.1 Receitas e Despesas Totais

A primeira amostra é observada na tabela 1, onde se refere às receitas e despesas orçamentárias no período de 2004 a 2016.

Tabela 1 – Receitas e Despesas Orçamentárias.

Ano	Receita	Despesa
2004	R\$ 254.838.738,95	R\$ 222.566.996,93
2005	R\$ 271.379.997,29	R\$ 226.828.358,85
2006	R\$ 296.031.850,97	R\$ 277.984.024,50
2007	R\$ 329.283.989,33	R\$ 316.177.776,05
2008	R\$ 393.661.998,05	R\$ 369.699.167,32
2009	R\$ 407.643.832,58	R\$ 372.682.371,15
2010	R\$ 439.825.454,51	R\$ 406.401.803,10
2011	R\$ 530.946.803,58	R\$ 471.054.873,12
2012	R\$ 632.017.480,77	R\$ 569.356.628,77
2013	R\$ 668.947.915,55	R\$ 580.044.778,72
2014	R\$ 813.492.112,15	R\$ 764.140.819,76
2015	R\$ 849.043.809,48	R\$ 796.821.932,49
2016	R\$ 987.026.750,55	R\$ 857.105.787,85

Fonte: Dados obtidos do sistema SICONFI

Nota: Dados trabalhados pela autora

Como pode se observar nos números acima, as receitas iniciaram com um montante de R\$ 254.838.738,95 em 2004, evoluindo ao ano de 2016 para um total de R\$ 987.026.750,55. Houve portando um crescimento progressivo na arrecadação das receitas. As principais variações são observadas nos anos de 2014, 2011 e 2008, com um aumento percentual respectivamente da receita de 21,60%, 20,71% e 19,55% sobre o ano anterior, havendo um aumento real sobre o INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor (Índice que mede a inflação no país) de 15,37% em 2014, 14,63% em 2011 e de 13,07% em 2008.

As menores variações observadas foram nos anos de 2015, com um percentual de 4,37%, índice de arrecadação abaixo da inflação que foi de 11,27%, segundo dados do INPC, e em 2013 com crescimento de 5,84% em relação ao ano de 2012, aumento quase equivalente à inflação, que foi de 5,56%. No acumulado, 2004 a 2016, percebe-se que a receita teve um crescimento nominal de 145,63%,

enquanto que o INPC do período foi de 71,95%, o que releva que houve um crescimento real das receitas orçamentárias de 73,68% no período estudado.

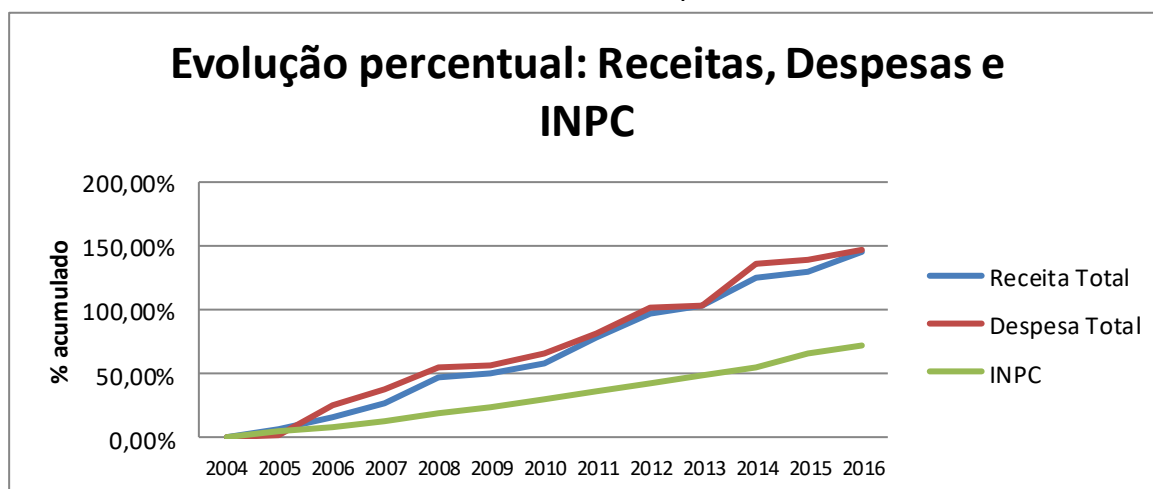
No que concerne às despesas, conforme se observa na tabela 1, as evidências mostram que houve superávit (excedente da execução orçamentaria) em todos os anos verificados, percebido a maior variante de superávit no ano de 2016, com um acumulado de R\$ 129.920.962,70 nos cofres públicos. O menor superávit foi observado no ano de 2007 com um total de R\$ 13.106.213,28.

No ano de 2014 houve o maior crescimento anual das despesas, o equivalente a 31,73% por cento com relação ao ano anterior, um gasto de 25,51% acima do INPC de 2014 que foi de 6,22%. Ainda assim, o município obteve ao final do ano um superávit de R\$ 49.351.292,39. O ano de 2009 houve a menor porcentagem de gastos com despesas perfazendo em porcentagem a 0,80% sobre o ano de 2008, valor abaixo da inflação que foi de 4,12%.

Observando todo o período do estudo, 2004 a 2016, verifica-se que a despesa teve um crescimento nominal de 147,22%, e o INPC de 71,95%, o que releva que houve um crescimento real das despesas orçamentárias da ordem de 75,27% no período observado.

O gráfico 1, abaixo, mostra de forma visual (o que facilita a percepção das variações citadas) o que foi detalhado acima, qual seja, o crescimento percentual no período, para receitas, despesas e INPC.

Gráfico 1 – Receitas, Despesas e INPC



Fonte: Dados obtidos do sistema SICONF

Nota: Dados trabalhados pela autora

7.2 Despesas por Grupo Natureza de Despesa - GND

A tabela 2, abaixo, mostra os valores nominais de gastos, por Grupo Natureza de Despesa (GND). No período de 2004 a 2016, os números indicam as seguintes médias do período: 48,54% Pessoal e Encargos Sociais, 0,54% Juros e Encargos da Dívida, 37,10% Outras Despesas Correntes, 12,60% em Investimentos, 0,28% Inversões Financeiras e 0,94% em Amortização da Dívida. Desta forma, percebe-se que, os gastos correntes correspondem, em média, a 86,18% da despesa total do Município, ficando assim, 13,82%, em média, referente aos gastos de capital.

Tabela 2 - Distribuição, em reais, das despesas por GND no período de 2004-2016

ANO	Pessoal e encargos sociais	Juros e encargos da dívida	Outras despesas correntes	Investimentos	Inversões financeiras	Amortização da dívida
2004	92.340.625,82	962.685,08	82.525.783,70	45.528.289,00	0,0	1.209.613,33
2005	102.363.460,34	1.054.279,93	75.356.271,61	45.460.553,14	958.400,00	1.635.393,83
2006	127.920.741,50	1.567.261,80	101.007.221,65	44.033.053,41	1.061.700,00	2.394.046,14
2007	142.160.963,23	1.684.248,38	125.000.027,89	43.260.259,26	1.323.650,00	2.748.627,29
2008	168.887.617,62	1.725.457,58	143.589.432,77	50.941.784,12	1.498.500,00	3.056.375,23
2009	173.826.403,92	1.837.603,19	160.888.619,25	31.218.100,30	1.353.900,00	3.557.744,49
2010	207.657.748,12	2.145.363,40	153.167.831,93	38.883.810,30	1.359.300,00	3.187.749,35
2011	243.385.662,89	1.627.390,50	173.416.455,64	48.209.896,87	1.271.800,00	3.143.667,22
2012	297.763.320,05	3.624.265,82	174.047.985,02	88.278.599,84	1.618.300,00	4.024.158,04
2013	328.777.954,46	4.784.584,46	179.104.786,78	61.062.541,87	572.000,00	5.742.911,15
2014	372.205.549,35	3.759.532,27	283.927.331,77	92.555.139,33	2.231.500,00	9.461.767,04
2015	407.503.028,07	4.642.406,67	321.467.028,60	50.933.425,01	1.548.300,00	10.727.744,14
2016	424.228.991,20	5.461.989,04	348.688.581,13	62.113.597,70	1.568.412,00	15.044.216,78

Fonte: Dados obtidos do sistema SICONFI

Nota: Dados trabalhados pela autora

Analisando cada um dos Grupos de Despesas, temos primeiro as despesas com pessoal e encargos sociais, que em 2004 foram de R\$ 92.340.625,82, o que representava 41,49%% do gasto total do ano. Tal despesa foi a que mais cresceu no período, chegando a R\$ 424.228.991,20, ou 49,50% do gasto de 2016. Essa elevação de despesas ocasionou a diminuição percentual em outros grupos de despesas.

Quanto a juros e encargos da dívida, houve uma variação percentual significativa, visto que em 2004 essa despesa representava 0,43% das despesas

totais, com um valor de R\$ 962.685,08, e chegou ao montante de R\$ 5.461.989,04 em 2016, ou uma porcentagem de 0,64% dos gastos, um crescimento percentual de quase 50%, em que pese o valor financeiro passa a ser praticamente insignificante frente ao valor total da despesa.

No que concerne às outras despesas correntes, em 2004, estas representavam 37,08% das despesas totais com um valor de R\$ 82.525.783,70, já em 2016 o valor de R\$ 348.688.581,13 representa um total de 40,68% das despesas, ou seja, elas absorveram mais de 3% dos gastos de outros grupos de despesas. Por fim, elas, nos anos de 2012 e 2013, tiveram uma diminuição nos gastos, com a porcentagem de 30,57% (R\$174.047.985,02) e 30,88% (R\$ 179.104.786,78) respectivamente.

Passando para as despesas de capital, iniciando com os investimentos, estes iniciaram em R\$ 45.528.289,00 no ano de 2004, ou 20,46% do total dos gastos no ano, passando a um dígito de R\$ 62.113.597,70 em 2016, ou um percentual de 7,25% das despesas no mesmo ano, observando-se assim uma queda na evolução dessa despesa, com o menor percentual observado em 2015 representando um montante de gastos de R\$ 50.933.425,01, ou 6,39% das despesas com investimento. Percebe-se que, aumentos percentuais em outros grupos, como o de despesas com pessoal, foram bancados principalmente às custas da redução dos investimentos, que recuaram de cerca de um quinto do orçamento total no início da série para menos de um décimo no final.

Ainda nesse grupo de despesa, segundo os dados demonstrados, o ano de 2012 houve um maior investimento em comparação ao ano anterior, com uma porcentagem de 83% sobre o ano de 2011, seguido pelo ano de 2014 com 51,57% em comparado com o ano anterior. O menor percentual é observado no ano de 2015, com uma retração nos investimentos de - 44,96%, o mesmo ocorrendo no de 2009 com uma redução de - 38,71%.

Em se tratando ainda de despesas para Investimentos, no período de 2001 a 2015, na esfera Federal do poder executivo, segundo um estudo realizado por Gobetti e Lima de Almeida (2016) No ano de 2015 houve um menor nível de investimentos desde 2007, essa diminuição nos investimentos foi seguida pelo município de Palmas – TO, já que no ano de 2015 o município teve um menor grau de investimentos.

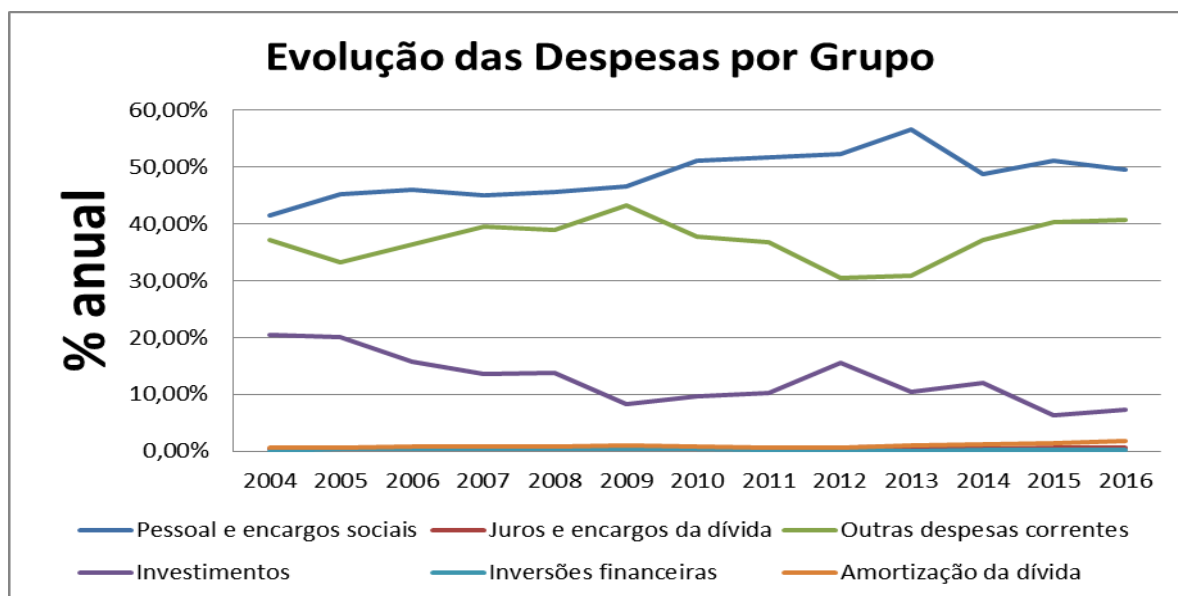
Passando às inversões financeiras, estas tiveram uma evolução com média dos anos de 2004 a 2016 de 0,28%. No ano de 2004 as despesas foram nulas, chegando ao valor de R\$1.323.650,00, ou 0,42% no de 2007 e finalizando em 2016 com um total de R\$ 1.568.412,00, ou 0,18% por cento das despesas. Percebe-se com isso, que este grupo de despesas é percentualmente insignificante frente ao orçamento total.

Por fim, os gastos com a amortização da dívida, que em 2004 perfazia uma somatória de R\$ 1.209.613,33 despesas, ou uma percentual de 0,54%, e em 2016 chegou a uma despesa total de amortização da dívida referente a 1,76% das despesas totais ou a R\$15.044.216,78. Isto posto, verifica-se um crescimento percentual elevado, o que explica a elevação dos gastos com juros e encargos da dívida, visto que uma despesa está diretamente correlacionada com a outra.

Analisando as informações acima, percebe-se que, o grupo de despesas que mais cresceu foi o de Pessoal e Encargos Sociais passando de 41,49% em 2004 para 49,50%% em 2016. Visto que a soma das despesas se limitam a 100% de gasto, para uma crescer, outra, ou outras, devem perder recursos. Partindo deste pressuposto, verificou-se que o grupo que mais perdeu recursos foi o de Investimentos, que representava 20,46% no início da série finalizou 2016 com apenas 7,25% do gasto total do ano.

Essas informações são melhores visualizadas no gráfico 2 abaixo, que mostra visualmente a evolução salientada acima.

Gráfico 2 – Evolução das despesas por grupo natureza de despesas.

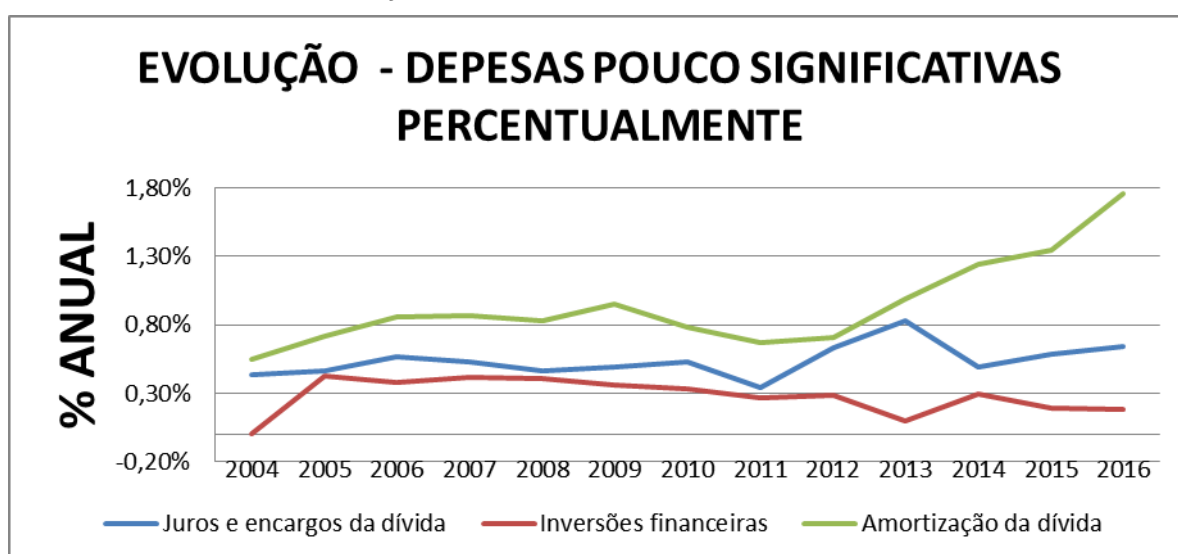


Fonte: Dados obtidos do sistema SICONFI

Nota: Dados trabalhados pela autora

No Gráfico 3 abaixo podemos observar os grupos que tiveram a evolução das despesas com os percentuais menos relevantes no período de 2004 a 2016, deste modo os juros e encargos da dívida foi o grupo que mais teve variação, tendo um aumento de 1,22%. Já as inversões financeiras e a amortização da dívida tiveram uma variação pouco relevante, com média de 0,20% cada grupo, de variação no período analisado.

Gráfico 3 – Evolução das despesas pouco significativas percentualmente.



Fonte: Dados obtidos do sistema SICONFI

Nota: Dados trabalhados pela autora

7.3 Despesas de Pessoal e Limites da LRF

Em relação aos gastos com pessoal, e a observância ao limite previsto na LRF para este grupo de despesas, há de se ressaltar que houve limitação ao estudo, uma vez que não foi encontrado o valor destas despesas para os anos de 2004 e 2005.

Seguindo os dados disponíveis sobre as despesas de pessoal, o RGF – Relatório de Gestão Fiscal apresenta os seguintes dados, conforme a tabela 3 abaixo.

Tabela 3 – RCL e Despesas com Pessoal

Ano	RCL	Despesa com Pessoal
2006	R\$ 273.162.490,65	R\$ 119.627.930,50
2007	R\$ 308.317.517,65	R\$ 136.168.899,02
2008	R\$ 362.749.538,14	R\$ 158.896.002,98
2009	R\$ 374.918.904,96	R\$ 169.227.112,67
2010	R\$ 411.899.787,29	R\$ 196.880.814,38
2011	R\$ 499.025.393,41	R\$ 231.904.090,51
2012	R\$ 579.376.394,04	R\$ 295.358.729,03
2013	R\$ 622.520.908,96	R\$ 324.859.602,04
2014	R\$ 774.454.444,65	R\$ 372.655.419,99
2015	R\$ 796.939.302,80	R\$ 407.967.725,40
2016	R\$ 912.929.447,46	R\$ 465.425.062,90

Fonte: Dados obtidos do sistema SICONFI

Nota: Dados trabalhados pela autora

O gasto com pessoal, para fins do limite previsto na LRF, em 2006 foi de R\$ 119.627.930,50, e a RCL – Receita Líquida Corrente foi de R\$ 273.162.490,65, o que representa cerca de 43,8% da desta, bem distante do limite máximo do Executivo de 54% da Receita Corrente Líquida. Posto isto, percebe-se que o Município de Palmas, naquele ano, encontrava-se em situação bastante confortável quanto a este limite. Essa percepção é corroborada por Freitas e Damacena (2014), que verificaram, na cidade de Catolé do Rocha – PB, no exercício financeiro de 2006, que o município enquadra-se dentro do limite normal para gastos com pessoal com uma porcentagem de 43,36% de gastos com pessoal, obedecendo às limitações da LRF, estando na mesma situação legal que Palmas – TO.

O aumento percentual acumulado do período foi cerca de 147,13% para os gastos com pessoal, e de 96,40% para a RCL, assim, percebe-se que a despesa subiu mais que a RCL, que é a base de cálculo para aferição do limite, levando

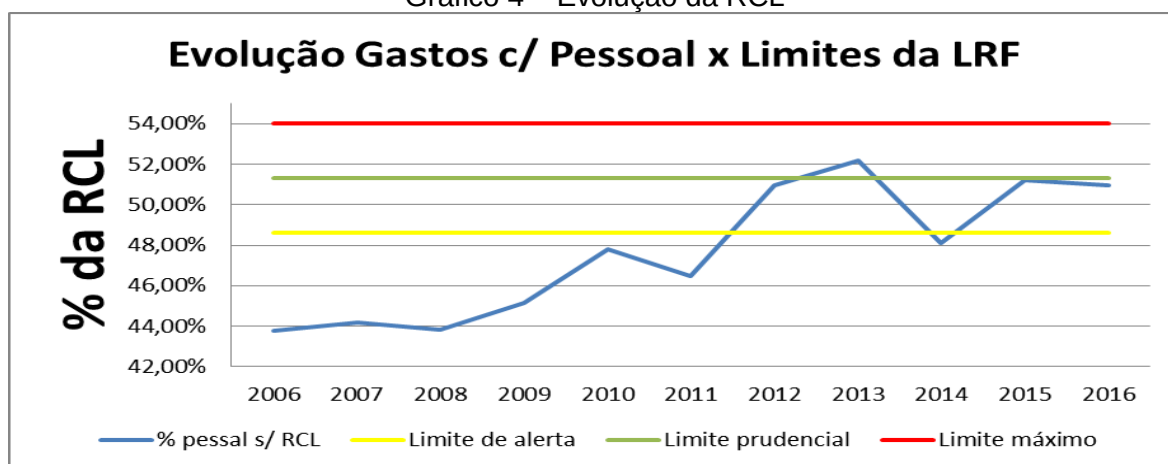
assim o município a sair daquela zona de conforto para uma situação que merece certa atenção.

O ano que teve maior crescimento percentual na RCL foi o ano de 2012, como a tabela 2 aponta, houve uma variação significativa com um percentual de 27,36% comparado ao ano anterior. Já nos anos de 2014 e 2011, as variações em relação ao ano anterior, foram de 24,40% (R\$ 774.454.444,65) e 21,15% (R\$ 499.025.393,41), na devida ordem.

É observado o maior aumento percentual nas despesas de pessoal, em relação à RCL, no ano de 2013, aonde a despesa chegou a atingir 52% desta, chegando ao limite prudencial definindo na Lei de Responsabilidade Fiscal. O menor limite observado foi de 44% do Limite, nos anos de 2006, 2007 2008. Em comparado ao Estado do Tocantins, que também teve aumento nas despesas com Pessoal, já que para Gonçalves (2013), nos de 2004 a 2013 existiu um aumento nos gastos com pessoal iniciando o ano de 2004 com um percentual de 35% de gastos chegando a ultrapassar os limites estabelecidos pela LRF em 2013, com 51,68%.

Após o município ter uma elevação nos gastos com pessoal em 2013, em 2014 o percentual obteve uma ligeira queda, chegando ao limite normal, abaixo de 48% de Gastos com Pessoal, porém nos anos seguintes de 2015 e 2016 os limites de gastos com pessoal permaneceram no limite de alerta, o que pode ser consequência de atos da gestão, no sentido de reduzir o gasto a limites mais confortáveis, conforme se visualiza no gráfico 3 abaixo.

Gráfico 4 – Evolução da RCL



Fonte: Dados obtidos do sistema SICONFI

Nota: Dados trabalhados pela autora

Esse gráfico 4, acima, mostra a evolução dos gastos com pessoal frente a RCL, onde permite uma visão mais detalhada dos gastos com pessoal e os limites estipulados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, no qual dispõe dos limites legais de cumprimento. Assim pode se depreender que houve um crescimento nos gastos com pessoal, já que em 2004 havia uma porcentagem de 44% da RCL, chegando ao ano de 2016 com a porcentagem de 51% de gastos, sendo que em 2013 inclusive ultrapassou-se o limite prudencial do Ente.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho apresentado intitulado com o tema central a evolução das despesas correntes e de capital no município de Palmas – TO no poder executivo nos anos de 2004 a 2016 veio contribuir para um melhor entendimento da evolução das despesas públicas orçamentárias, verificando a distribuição por Grupo Natureza de Despesas e as despesas de pessoal frente à RCL, averiguando os limites para gastos com pessoal estipulados pela Lei de Responsabilidade Fiscal. No entanto não foi possível analisar todos os anos do estudo, pois o Relatório de Gestão Fiscal dos anos de 2004 e 2005 não foram encontrados.

A análise dos dados obtidos mostra o crescimento das receitas no município, representando uma média de 11,20% de aumento nas receitas orçamentárias, média superior à média do INPC, que foi de 5,53%, um aumento real acima da inflação de 5,67% aproximadamente. O maior percentual de receitas do executivo foi no ano de 2014 com 21,61% de aumento nas receitas em comparação ao ano anterior, no entanto no ano seguinte, de 2015 as receitas teve um crescimento de 4,37%, um percentual abaixo da inflação que foi de 11,28% no período.

Outro resultado encontrado foi que as despesas orçamentárias tiveram um crescimento maior que as receitas com um acumulado de 147,22%. O estudo das despesas chamou atenção para o ano de 2009 que teve um crescimento de 0,81% sobre o ano anterior, ou seja, o aumento foi muito pouco ou nenhum, já que o INPC para o ano foi de 4,11%, situação semelhante aconteceu no de 2013, com um aumento de 1,88%, contrapondo a 5,56% de INPC.

O estudo a cerca dos gastos por Grupo de Natureza de Despesas evidenciou que os gastos com Pessoal e Encargos Sociais tiveram um aumento maior em relação às outras seções de despesas, com um total de 19,30% de crescimento do ano de 2004 a 2016, as Outras Despesas Correntes também teve aumento nos gastos, um total de 9,70% de acréscimo no período. Enquanto isso as despesas com Investimento tiveram uma redução de 64,56% nos gastos, ou seja, enquanto as despesas com pessoal e com outras despesas correntes aumentaram os gastos com investimentos diminuíram.

Outra conclusão que o estudo oferece é acerca das despesas com pessoal e os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. O executivo estava com uma margem confortável no ano de 2006, com 43,79%, abaixo do limite de alerta que é de 48,60% da receita corrente líquida, porém os gastos com pessoal sofreu um aumento, chegando em 2016 com 50,98% das despesas com pessoal, um pouco abaixo do limite prudencial que é de 51,30% da RCL. No ano de 2013 o município de Palmas ultrapassou o limite prudencial, com uma porcentagem de 52,18% de despesas com pessoal. Assim, nota-se que o governo municipal vem aumentando os gastos com pessoal no período abordado no trabalho, no entanto esse aumento afetou outras rubricas de despesas, sendo a mais prejudicada as despesas com Investimentos.

Por fim, a análise do estudo mostrou algumas variações significativas na evolução dos orçamentos, sugerindo estudos que busquem o entendimento a cerca do aumento das despesas com pessoal, bem como o porquê dos motivos que levaram um aumento dos gastos com pessoal e a queda nos investimentos, sendo que os investimentos são mais importantes para a sociedade, e por que houve a necessidade de se ultrapassar o limite prudencial imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal no de 2013.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo. Direito Administrativo Descomplicado. 17ª edição. São Paulo: Método, 2009.

BONEZZI, Carlos Alberto; PEDRAÇA, LuciLéia De Oliveira. NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: reflexão sobre o papel do Servidor Público do Estado do Paraná: Londrina, PR. 2008.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BRASIL. Lei 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.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.

CARVALHO, Deusvaldo. ORÇAMENTO E CONTABILIDADE PÚBLICA: Teoria e Prática e mais de oitocentos exercícios. 5ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CAMPAGNONI, Mariana e PLATT NETO, Orion Augusto. Observância dos limites para Despesas com Pessoal entre Poderes e órgãos da União no período de 2000 a 2013. 2014. Disponível em: <http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso/arquivos_artigos/artigos/1016/20140422034436.pdf>. Acesso em 07/02/2017.

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRUSQUE – UNIFEBE. Manual de Orientações Metodológicas. Brusque: 2011.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU. Secretaria de Prevenção da Corrupção Social Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do c

COUTINHO, Marcelo James Vasconcelos. Administração pública RSP voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. Revista do Serviço Público. Ano 51. Nº 3. Jul-Set 2000.

DECRETO. Decreto de Lei nº 200, de 25 de Fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece as diretrizes para Reforma Administrativa e dá outras providências.

DIAS, Helena Maria de Araújo. CONTROLE SOCIAL, CIDADANIA E TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: Ações de incentivo do Poder Executivo – CGU. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/32155/Controle_Social_Helena%20Maria.pdf>. Acesso em 27/07/2016.

DIVINO, José Angelo; JUNIOR, Rogério Lúcio Soares da Silva. Composição dos Gastos Públicos e Crescimento Econômico dos Municípios Brasileiros. Revista Economia. 2012.

FREITAS, Valdirene Alves de Freitas e DAMASCENA, Luzivalda Guedes. A Lei De Responsabilidade Fiscal e a Limitação da Despesa com Pessoal no Município de Catolé do Rocha – PB. 2014. Alumni Revista Discente da UNIABEU.

GANEO, Célia Regina et al. Procedimentos Contábeis Orçamentários: Uma Pesquisa Exploratória Realizada Através do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público. Disponível em <https://www.inesul.edu.br/revista/arquivos/arq-idvol_17_1339724133.pdf> Acesso em 02/01/2017.

GIL, Antônio Carlos. Como Elaborar Projetos de Pesquisa. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2002.

GONÇALVES, Luciano Gomes. A EXPANSÃO DOS GASTOS COM PESSOAL NO TOCANTINS E O IMPACTO NO LIMITE DA LRF E NOS DEMAIS GASTOS DO GOVERNO: Um estudo empírico no Poder Executivo Tocantinense no período de 1999 a 2013. 2013.

GOBETTI, Sérgio Wulff; LIMA DE ALMEIDA, Vinícius (2016): Uma radiografia do gasto público federal entre 2001 e 2015, Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), No. 2191.

MEDEIROS, Alexsandro M. Orçamento Participativo. Disponível em :<<http://www.portalconscienciapolitica.com.br/products/or%C3%A7amento-participativo/>>. Acesso em: 10/08/2016.

MCASP. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Disponível em:<www.tesouro.fazenda.gov.br/> Acesso em: 30/08/2016.

MEDERIOS, Maria Inês Gonçalves et al. Estrutura Organizacional e Modelo de Gestão: Uma Análise no Instituto Federal Sul-Rio-Grandense – IFSUL. 2011.

MALENA, David César de C. Queiroz; et al. Análise situacional da eficiência do gasto público com despesas administrativas no governo do Estado do Tocantins. VI CONSAD de Gestão Pública. Brasília/DF – 16 a 18 de abril de 2013.

MOTA, Francisco Glauber Lima. Contabilidade ao Setor Público. 1ª edição. Brasília: Estefânia, 2009.

MOURÃO, Licurgo; et al. Despesas com pessoal nos dez nos de gestão fiscal responsável: Experiências para o equilíbrio das contas públicas. Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC. Belo Horizonte, ano 1, n. 0, set. 2010.

OLIVEIRA, Ricardo de. Gestão Pública: Democracia e eficiência: Uma visão prática e política. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

OLIVEIRA, Maxwell Ferreira de, TODOLOGIA CIENTÍFICA: um manual para a realização de pesquisas em administração. Catalão: UFG, 2011. 72 p.: il.

PAIVA, Rodrigo Márcio Medeiros. O CONTROLE SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: Propostas para estruturar e estimular o seu desenvolvimento. Disponível em: <https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/2997/1/o_controle_social_na.pdf>. Acesso em: 29/07/2016.

PALUDO, Augusto Vicente. Administração Pública. 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PIANCASTELLI, Marcelo; BOUERI, Rogério. Dívida dos estados 10 anos depois. Brasília: Ipea, 2008 (Texto para Discussão, n. 1366).

PEREZ, Marcos Augusto. A Administração Pública Democrática. Instituto de Participação Popular na Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. CONTABILIDADE PÚBLICA: Uma abordagem da administração financeira pública. 9ª edição. São Paulo: Atlas, 2006.

ROCHA, Fabiana; GIUBERTI, Ana Carolina. Composição do gasto público e crescimento econômico: Um estudo em painel para os estados brasileiros. Anais do XXXIII Encontro de Economia da ANPEC, 2005. Paulo, v. 39, n. 1, p. 39-58, jan/mar. 2009.

SANO, Hironobu, ABRUCIO, Fernando Luiz. PROMESSAS E RESULTADOS DA NOVA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL: o caso das organizações Sociais De Saúde Em São Paulo. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v48n3/a07v48n3>>. Acesso em: 07/08/2016.

SARTURI, Claudia Adrielle. Os modelos de Administração Pública: patrimonialista, burocrática e gerencial. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/os-modelos-de-administra%C3%A7%C3%A3o-p%C3%BAblica-patrimonialista-burocr%C3%A1tica-e-gerencial>>. Acesso em 02/01/2017.

SAKURI, Sérgio Naruhiko. Ciclos políticos nas funções orçamentárias dos municípios brasileiros: Uma análise para o período 1990-2005 via dados em painel. Est. ECON.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. Revista da Administração Pública — Rio de Janeiro, mar./abr. 2009.

SILVA, Adival do Carmo. Evolução da administração pública no Brasil e tendências de novos modelos organizacionais. Cuiabá – 2013.

TERENCE, Ana Cláudia Fernandes; FILHO, Edmundo Escrivão. Abordagem quantitativa, qualitativa e a utilização da pesquisa-ação nos estudos organizacionais. XXVI ENEGEP - Fortaleza, CE, Brasil, de 2006.

TRINDADE, José Raimundo Barreto; OLIVEIRA, Wesley Pereira. As Finanças dos Municípios Paraenses: Ensaio Analítico sobre as Receitas de transferências e de

suas principais Despesas Sociais. REDES - Rev. Des. Regional, Santa Cruz do Sul, v. 18, n. 2, p. 246 - 273, 2013.

TOLEDO, Junior Flavio C de. ROSSI, Sergio Ciquera. Lei de responsabilidade Fiscal, Comentada. 1º Ed. São Paulo: NDJ 2001.