

O DESEMPENHO DAS RECEITAS MUNICIPAIS E A DESTINAÇÃO DOS RECURSOS ARRECADADOS ANTES E APÓS A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: O CASO DO MUNICÍPIO DE CRUZ ALTA-RS

RESUMO

A Lei de Responsabilidade Fiscal é voltada para os entes da federação da administração direta e indireta; e objetiva aprimorar a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos, por meio de planejamento, transparência, controle e responsabilização dos agentes públicos que possibilite prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Para a obtenção do êxito pretendido, é necessário inicialmente o planejamento, que deverá contar com a participação popular, permitindo maior transparência da gestão governamental. Outro aspecto é o controle, onde são estabelecidas as metas, limites e condições para a gestão das receitas e das despesas, especialmente as de pessoal. Existem prazos para atender aos limites previstos ou, no caso de ultrapassá-los, para retornar a esses limites. As penalidades constituem o aspecto mais contundente da Lei. O descumprimento das regras leva à suspensão das transferências voluntárias, podendo os responsáveis sofrer as severas sanções previstas no Código Penal e na Lei nº 10.028/2000; que prevê os crimes, desde a multa de responsabilidade pessoal de 30% dos vencimentos anuais, suspensão dos direitos políticos, cassação do mandato, ressarcimento integral do dano causado e até a prisão. Com a edição desta Lei, os entes públicos estão cada vez mais obrigados a realizarem suas despesas com os recursos provenientes de suas receitas. Este estudo se constitui de uma pesquisa qualiquantitativa de caráter descritivo e objetiva arquitetar um conjunto de informações que gere, a partir da contabilidade, as informações necessárias para verificar o atendimento aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal do município de Cruz Alta, estado do Rio Grande do Sul.

Palavras-Chaves: Planejamento – Controle –Transparência – Responsabilização – Cruz Alta-RS.

ÁREA TEMÁTICA

Contabilidade Pública Governamental.

1. INTRODUÇÃO

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF no objetivo de sua funcionalidade, estabelece uma série de divisões anuais para a busca de equilíbrio da execução orçamentária, financeira e patrimonial. No transcorrer do exercício financeiro corrente¹, os entes federados acompanharão a evolução dos resultados obtidos através dos relatórios de avaliação para as devidas providências para o período subsequente, e conforme os resultados será adotado um conjunto de medidas saneadoras para a Administração ou a permanência do modelo de gerência utilizado.

A transparência da gestão municipal exige ampla divulgação, com ênfase aos meios eletrônicos de acesso público para a publicação dos relatórios, a fixação no mural, e a publicação em jornal de circulação no âmbito municipal. Devem ser divulgados os planos, os orçamentos e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, as prestações de contas com o respectivo parecer prévio, o relatório resumido da execução orçamentária e os relatórios da gestão fiscal.

O controle da execução orçamentária será exercido no âmbito municipal pela Câmara de Vereadores conjuntamente com o Tribunal de Contas do Estado ou do Município, se for o caso, sendo imprescindível a participação popular em todas as fases, desde os processos de elaboração e de discussão dos planos, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e dos orçamentos, bem como a consulta e apreciação pelos cidadãos e por instituições da sociedade no momento da publicação dos resultados da execução orçamentária, financeira e patrimonial.

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, as entidades públicas, principalmente os Municípios, têm de aprimorar a sua técnica de arrecadação das receitas públicas² e a sua forma de racionalizar os custos operacionais e de investimento, torná-los mais transparentes e imprimir com maior rapidez as definições quanto ao uso racional dos recursos públicos.

O atual estágio da administração pública brasileira direciona-se para impulsos significativos na área da gestão pública e na tecnologia da informação, devido aos avanços da estabilidade econômica e da utilização de veículos magnéticos, como a Internet, instrumentos necessários para o acompanhamento e controle da execução orçamentária e para a publicação e maior transparência da gestão municipal.

1.1. Problema

A Lei de Responsabilidade Fiscal contribuiu para desencadear uma cultura de planejamento e de controle no Município de Cruz Alta?

1.2. Objetivos

1.2.1. Objetivo Geral

Verificar se a Lei de Responsabilidade Fiscal auxilia nas funções administrativas, de planejamento e de controle no Município de Cruz Alta.

1.2.2. Objetivos Específicos

- Verificar a existência de evidências de ações planejadas na gestão municipal do Município de Cruz Alta;
- Analisar se a Lei de Responsabilidade Fiscal conseguiu alcançar seus propósitos no tocante às finanças municipais;

¹ Cf. Lei 4.320/64, art. 34: “o exercício financeiro coincidirá com o ano civil”.

² Segundo KOHAMA (1998, p.85) “entende-se por receita pública todo e qualquer recebimento feito aos cofres públicos, quer seja efetivado através de numerário ou outros bens representativos de valores – que o Governo tem o direito de arrecadar em virtude de leis, contratos ou quaisquer outros títulos de que derivem direitos a favor do Estado -, quer seja oriundos de alguma finalidade específica, cuja arrecadação lhe pertença ou caso figure como depositário dos valores que não lhe pertencerem”.

- Verificar se a Lei de Responsabilidade Fiscal na prática é apenas normativa ou um instrumento de auxílio na gestão municipal;
- Verificar se os limites exigidos pela Lei de Responsabilidade estão sendo rigorosamente cumpridos pelo Município de Cruz Alta;
- Verificar o equilíbrio dos recursos efetivamente arrecadados pelo Município com as despesas legalmente empenhadas.

2. CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CRUZ ALTA

2.1. Localização e principais aspectos

Cruz Alta está situada no Estado do Rio Grande do Sul, extremo sul do Brasil, em uma região denominada Planalto Médio, com altitude média de 452 metros acima do nível do mar, possui clima ameno e povo hospitaleiro, e se constitui num dos pontos principais do mapa do Estado.

O Município de Cruz Alta participa do Conselho Regional de Desenvolvimento-COREDE Alto Jacuí, e se destaca como um dos principais Municípios, pode ser considerada como verdadeiro centro regional, por uma série de potenciais, tais como: Pólo Educacional, Centro Militar e Segurança, Pesquisas e Serviços, Centro Rodo-Ferroviário, Pólo de Saúde e Pólo Difusor de Plantio Direto.

Pelas tendências de sua crescente expansão econômica, cultural, militar e política; pela apreciável concentração de recursos e de infra-estrutura de serviços capazes de atrair investimentos; na divisão do Brasil em regiões funcionais e urbanas - estudo realizado pelo IBGE e Ministério do Planejamento para fins de ação administrativa do Governo Federal – o Município de Cruz Alta representa um espaço operacional comum aos interesses das administrações Federal, Estadual e Municipal.

Quadro 1: Dados Sócio-Econômicos e Histórico

Município	População (2004)	Área em km ² (2004)	Taxa de Analfabetismo (%) (2000)	Expectativa de Vida ao Nascer em Anos (2000)	Densidade Demográfica hab/km ² (2004)	PIB per capita em R\$ (2002)	Data de Criação
Boa Vista do Cadeado	2.250	701	-	-	3	18.988,00	16/04/1996
Boa Vista do Incra	2.309	504	-	-	5	19.534,00	16/04/1996
Colorado	3.684	286	5,13	75,29	13	16.266,00	03/07/1962
Cruz Alta	65.849	1.360	6,47	73,40	48	7.298,00	11/03/1833
Fortaleza dos Valos	5.180	650	7,61	73,40	8	13.725,00	03/05/1982
Ibirubá	18.375	612	5,30	73,40	30	11.791,00	15/12/1954
Lagoa dos Três Cantos	1.575	139	1,95	75,43	11	16.397,00	20/03/1992
Não-Me-Toque	14.822	362	5,62	75,43	41	18.158,00	18/12/1954
Quinze de Novembro	3.616	224	3,21	75,62	16	13.616,00	08/12/1987
Saldanha Marinho	2.963	222	6,37	75,62	13	12.899,00	09/05/1988
Salto do Jacuí	12.304	519	12,33	68,02	24	7.213,00	12/05/1982
Santa Bárbara do Sul	10.010	971	7,87	71,70	10	13.864,00	21/01/1959
Selbach	4.814	177	4,68	75,28	27	12.566,00	22/09/1965
Tapera	10.155	180	7,10	75,29	57	10.122,00	18/12/1954
COREDE Alto Jacuí	157.906	6.906	7,45	73,21	23	10.547,00	17/10/1994

FONTE: Boletim Informativo do COREDE Alto Jacuí

Figura 1: Localização do Município de Cruz Alta no Estado do RS



FONTE: Sítio Oficial do Município de Cruz Alta

3. REFERENCIAL TEÓRICO

3.1. Definição de Contabilidade Pública

A contabilidade pública “é uma ciência que registra, controla e estuda os atos e fatos administrativos e econômicos operados no patrimônio público de uma entidade, possibilitando a geração de informações, variações e resultados sobre a composição deste, auferidos por sua administração e pelos usuários”³.

A contabilidade aplicada à Administração Pública⁴ registra a previsão da receita e a fixação da despesa, estabelecidas no Orçamento Público aprovado para o exercício, faz a comparação entre a previsão e a realização das receitas e despesas, controla as operações de crédito, a dívida ativa, os créditos e obrigações, revela as variações patrimoniais e mostra o valor do patrimônio.

3.2. Constituição Federal e os instrumentos da Administração Pública

Conforme a Constituição Federal de 1988 ficaram estabelecidas normas em relação ao planejamento governamental visando a necessidades de definir o que se pretende realizar em um período e é a referência básica para os demais instrumentos que integram todo o sistema orçamentário, portanto, o planejamento é função obrigatória dos Governos, no cumprimento do seu papel de agente normativo e regulador da atividade econômica.

É através deste planejamento governamental que a Administração Pública definirá seus objetivos, estabelecerá suas metas e prioridades fundamentadas em diagnóstico das potencialidades, necessidades e dificuldades existentes, com o objetivo de ampliar a capacidade produtiva e promover o desenvolvimento sócio-econômico da nação.

A obrigatoriedade do planejamento se observa de forma integrada, por meio de instrumentos que cumprem, cada um, sua função específica, porém harmônicos entre si, que são; o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA.

³ Cf. ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade Pública na Gestão Municipal**. São Paulo: Atlas, 2002.

⁴ Segundo SLOMSKI (2003, p.367), “na administração pública, é onde mais deve estar presente a filosofia da *accountability* (dever de prestar contas), pois, quando a sociedade elege seus representantes, espera que os mesmos ajam em seu nome, de forma correta, e que prestem contas de seus atos”.

a) Plano Plurianual – PPA

O Poder Executivo visualizará suas ações com a finalidade de atingir os objetivos e as metas por meio do Plano Plurianual – PPA, um plano elaborado no primeiro ano de mandato, para execução nos quatro anos seguintes, iniciando no 2º ano de mandato e terminando no 1º ano do mandato seguinte.

Na elaboração do PPA deve-se levar em consideração as seguintes fases:

- a) levantamento das necessidades, dificuldades e potencialidades;
- b) conhecimento da vocação da cidade;
- c) definição de objetivos e metas através de programas;
- d) previsão do montante de recursos que ingressarão no caixa do tesouro no período de vigência do PPA;
- e) elaboração das planilhas de identificação de cada programa, com diagnóstico da situação, objetivos, ações e metas financeiras por fontes de recursos;
- f) elaboração do Demonstrativo da Consolidação dos programas, de forma a evidenciar o equilíbrio com as receitas previstas.

b) Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

A LDO compreenderá as metas e prioridades da administração, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da lei orçamentária anual e disporá sobre as alterações na legislação tributária.

Com a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO municipal também deve dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, os critérios e forma de limitação de empenhos a ser efetivada, as normas relativas ao controle de custos e às metas anuais estabelecidas.

É importante que a LDO apresente valores para as receitas e despesas, tendo em vista:

- a) a exigência legal de demonstrar a origem e aplicação dos recursos de alienação de ativos;
- b) a exigência legal de estimativa da renúncia de receita;
- c) a exigência legal da demonstração da expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado;
- d) facilita a definição das prioridades e metas para o exercício seguinte;
- e) a estabilidade da moeda facilita os estudos de previsão de receitas e despesas.

A LDO disporá também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho, quando necessário;
- c) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- d) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

c) Lei Orçamentária Anual – LOA

A Lei Orçamentária Anual é o instrumento de planejamento utilizado pelos governantes para o gerenciamento das receitas e despesas públicas em cada exercício financeiro. Também conhecida como a Lei de Meios, representa elemento fundamental na gestão dos recursos públicos, uma vez que sem ele o gestor não recebe autorização para executar o orçamento.

Aspectos importantes devem ser obedecidos no projeto da Lei Orçamentária Anual, que deve ser elaborado de forma compatível com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; será acompanhado de documento que demonstre os efeitos sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, bem como das medidas de compensação à renúncia de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado; conterà dotação para reserva de contingência, calculado com base em percentual da receita corrente líquida

destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos; não poderá consignar dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no Plano Plurianual; todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e às receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual; o refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.

Assim, o Orçamento concebe prévia autorização do Legislativo ao ente da Federação para que este realize receitas e despesas em um determinado período. Por meio do orçamento pode-se verificar a real situação econômica do órgão governamental, avaliando o comportamento de sua arrecadação, das suas eventuais operações de crédito e dos gastos com saúde, educação, saneamento, obras públicas e outras ações executadas pelos governos e ainda conhecer o que ainda pode ser realizado.

Os princípios fundamentais que devem ser observados na elaboração de um orçamento, são reconhecidos, dentre outros, como anualidade, unidade, universalidade, exclusividade, especificidade, publicidade, equilíbrio e exatidão. A observância de tais princípios visa assegurar o caráter de consistência, tempestividade e clareza que devem caracterizar todo o orçamento, de maneira que possa ser utilizado como instrumento efetivo de gerenciamento e de tomada de decisão por todos que nele tenham participação.

3.3. Lei nº 4.320/64 – Regente das Finanças Públicas no Brasil

Regulamentada em 17 de março de 1964, estatui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e elaboração dos balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Dispõe que o exercício financeiro coincidirá com o ano civil e que pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas.

Os resultados de cada exercício financeiro são demonstrados nos Balanços Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e na Demonstração das Variações Patrimoniais e nos quadros demonstrativos constantes dos Anexos da Lei nº 4.320/64.

A seguir discorrer-se-á brevemente sobre os balanços públicos, que são:

a) Balanço Orçamentário

Demonstra as receitas orçamentárias previstas, suas execuções e suas diferenças, bem como as despesas orçamentárias fixadas, suas execuções e suas diferenças.

b) Balanço Financeiro

Demonstra a receita e a despesa orçamentária, bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extra-orçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte.

c) Balanço Patrimonial

Demonstra o ativo financeiro, o ativo permanente, o passivo financeiro, o passivo permanente, o saldo patrimonial e as contas de compensação.

d) Demonstração das Variações Patrimoniais

Evidencia as variações patrimoniais ocorridas durante o exercício financeiro, apresentando ao final o resultado patrimonial da entidade durante aquele período.

3.4. Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF

A LRF, regulamentada em 04 de maio de 2000, objetiva a transparência dos atos de gestão pública assegurando à sociedade o conhecimento do resultado das ações praticadas pelos governantes, conferindo-lhe grande responsabilidade no âmbito da administração pública.

Essa norma regulamenta o Capítulo II do Título VI que trata das Finanças Públicas⁵, artigos 163 a 169 da Constituição Federal de 1988 e tem por objetivo estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal; procedendo de profundas modificações nas finanças dos Municípios que, em muitos casos, encontravam-se com elevados déficits, havendo atrasos de pagamentos de salários de vários meses, situação essa ocorrida em função de déficits das administrações anteriores que foram acumulando, chegando a uma situação insuportável. Era uma realidade em muitos municípios brasileiros, até o ano de 2000.

A intenção é de que uma nova fase das finanças públicas seja implantada com a vigência desta Lei, permitindo que se gaste somente aquilo que se arrecade e face à estabilidade econômica predominante no país, as administrações Municipais poderão restabelecer o equilíbrio orçamentário, princípio fundamental das finanças públicas, aplicando com eficiência os recursos públicos, podendo assim, resgatar a credibilidade junto à comunidade. Isto de forma planejada, levando-se em consideração as prioridades locais em relação à saúde, educação, assistência social e outras.

Os administradores que estão com suas contas equilibradas não terão dificuldades para cumprir as exigências da nova Lei e nem terão que temer as penalidades impostas que define os Crimes de Responsabilidade; entretanto, os demais, terão que programar os pagamentos em atraso, impondo uma mudança de cultura para não se comprometerem, dando exemplo de eficiência, competência e pontualidade, caracterizando-se como uma das premissas básicas da Lei de Responsabilidade Fiscal, que é o equilíbrio das contas públicas.

3.4.1. Receita Corrente Líquida – RCL

A LRF define limites e restrições para os gastos e endividamento públicos, utilizando como referência para os cálculos o montante da Receita Corrente Líquida – RCL, apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

No âmbito do Município, a RCL é obtida pelo somatório das receitas correntes de todos os órgãos, excluídas apenas as contribuições dos servidores para o sistema próprio de previdência e assistência social e os valores que o Município vier a receber de outros sistemas públicos de previdência, a título de compensação, em razão de aposentadorias por ele concedidas a servidores que no passado contribuíram para esses sistemas.

No conceito de RCL são computadas as receitas das compensações financeiras pela desoneração do ICMS – Lei Kandir – e as correspondentes ao rateio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

3.4.2. Despesas com pessoal na LRF

A Lei de Responsabilidade Fiscal determina que o Relatório de Gestão Fiscal deverá ser emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos, publicado, quadrimestralmente, e disponibilizado ao acesso público, inclusive em meios eletrônicos, até 30 dias após o encerramento do período a que corresponder. Este demonstrativo visa assegurar a transparência da despesa com pessoal com cada um dos Poderes e órgãos e verificar os limites de que a LRF.

A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cada período de apuração, não poderá exceder a percentuais estabelecidos na

⁵ “Finanças públicas é o setor que controla a massa de dinheiro e de crédito que o Governo Federal e os órgãos a eles subordinados movimentam em um país. Abrange não só as operações relacionadas com o processo de obtenção, distribuição e utilização dos recursos financeiros do Estado, como também a atuação dos organismos públicos em setores da vida econômica”. Segundo SANDRONI, Paulo. **Dicionário de Economia**. 3ª.ed. São Paulo: Best Seller, 1989, p.23

Lei 101, LRF. No caso dos Municípios, este percentual deve obedecer aos limites da Receita Corrente Líquida previstos na lei conforme o quadro a seguir:

Quadro 2: Limites da Despesa com pessoal na LRF

Municípios	60,0 6,0 Legislativo 54,0 Executivo
------------	---

FONTE: Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF

Superação de 95% do limite:

Impedimentos:

- a) concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial;
- b) criação de cargo, emprego ou função;
- c) alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- d) provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal; ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- e) contratação de hora-extra.

Superação dos limites globais, caso o excedente não seja eliminado nos dois quadrimestres seguintes, com pelo menos 1/3 no primeiro quadrimestre

Impedimentos:

- a) recebimento de transferências voluntárias (exceto as relativas a ações de educação, saúde e assistência social);
- b) obtenção de garantia, direta ou indireta, de outro ente da Federação;
- c) contratação de operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

A ausência de cumprimento dos limites e a falta de medidas saneadoras, nos prazos e condições estabelecidos em lei, sujeitam o titular do Poder a severas punições que vão desde o simples impedimento da entidade para o recebimento de transferências voluntárias até a pena de prisão.

3.4.3. Dívida Consolidada em relação a RCL

O Demonstrativo da Dívida Consolidada integra o Relatório de Gestão Fiscal, e deve ser elaborado pelo Poder Executivo, e abrange a Dívida Consolidada e Mobiliária de cada ente da respectiva esfera de governo, conforme os limites máximos estabelecidos no quadro abaixo.

Quadro 3: Limites em Relação a LRF

Itens	Municípios
Dívida Consolidada	1,2 vezes a RCL
Operação de Crédito em cada Exercício	16% da RCL
Montante das Garantias Prestadas	22% da RCL
Compromisso anual com amortização, encargos e juros	11,5% da RCL
Saldo devedor c/ Operações de ARO	7% da RCL

FONTE: Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF

3.5. Aplicação de Recursos na Educação

Segundo a Lei 9.394/1996 o índice mínimo que será aplicado pelos Municípios em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino será de 25% das receitas proveniente de impostos,

inclusive as receitas provenientes das transferências constitucionais previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da CF, efetivamente arrecadadas no decorrer do exercício, sendo que destes, no mínimo 15% em ensino fundamental e o restante em educação infantil, podendo ser menos que 10% a aplicação neste nível de ensino.

Os recursos financeiros a serem aplicados em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino deverão ser repassados através de repasses decendiais e serão depositados em conta específica aberta pelo Município única e exclusivamente para esta aplicação.

3.6. Aplicação de Recursos na Saúde

Conforme a Emenda Constitucional nº 29, a partir do exercício financeiro de 2004, será obrigatória a aplicação mínima de 15% pelos Municípios nas ações e serviços públicos em saúde das receitas proveniente de impostos das transferências constitucionais previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da CF, iguais aos da aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, efetivamente arrecadadas no decorrer do exercício.

Os recursos financeiros a serem aplicados nas ações e serviços públicos em saúde deverão ser repassados através de repasses decendiais e serão depositados em conta específica aberta pelo Município única e exclusivamente para esta aplicação. A aplicação dos recursos é controlada pela sistemática dos recursos vinculados, que o Tribunal de Contas do Estado exige na confecção e registros dos orçamentos, bem como nas contas bancárias, para a conferência das receitas, despesas, exigibilidades e disponibilidade financeira para o pagamento.

3.7. Lei nº 10.028 – Lei dos Crimes Fiscais

A Lei dos Crimes Fiscais vem reforçar a aplicabilidade da LRF trazendo penalidades para os que não cumprirem seus preceitos, estabelece penas criminais para os gestores públicos que transgredirem as regras da LRF. As punições vão de três meses a quatro anos de prisão, perda de mandato, pagamento de multas.

A Lei dos Crimes Fiscais acrescenta à legislação vigente várias condutas dos administradores públicos que passam a ser consideradas crimes. Entre elas estão o excesso de gastos no último ano do mandato dos atuais prefeitos, que evita uma prática comum no Brasil: os prefeitos transferirem a conta para seus sucessores.

Os atuais prefeitos poderão ser punidos com até dois anos de prisão se deixarem despesas para os seus sucessores sem a existência de disponibilidade financeira para o pagamento e não excluem os autores da reparação civil do dano causado ao patrimônio público, conforme demonstrado no quadro abaixo.

3.8. A atual valorização do profissional contador

A contabilidade atual dos municípios e a atuação do profissional contador está em processo de adequação às novas exigências da LRF, atualizando-se nas mudanças exigidas para a adoção de medidas corretivas e a aplicação de modo a racionalizar os recursos públicos, objetivando resgatar a credibilidade das Administrações Municipais junto à comunidade.

A visão do contador municipal está em processo de mudança, sendo ultrapassada aquela do profissional que faz apenas a escrituração contábil, e informa ao seu superior imediato, para que este comunique ao Gestor Municipal os efeitos que poderão ser produzidos e quais são as medidas a serem tomadas para a correção de possíveis falhas que venham ocorrendo.

O que vinha acontecendo com a classe contábil, é que normalmente muitos profissionais preocupavam-se por apenas cumprirem com as suas obrigações de escrituração, não se preocupando com o mercado ao seu redor, com o seu desenvolvimento e com sua situação atual no mercado competitivo. Atualmente, faz-se necessário que o profissional estude constantemente as mudanças para se manter dinâmico e eficaz.

Considerando que os administradores públicos terão que observar os limites para efetuar as despesas públicas, o contador passou a ser imprescindível, pois a ele caberá, entre outras, a responsabilidade de apresentar as contas do município ao gestor municipal e conseqüentemente à comunidade em geral.

4. METODOLOGIA

4.1. Quanto à natureza

Foi realizada pesquisa aplicada e de campo no município de Cruz Alta-RS.
Conforme OLIVEIRA (1997: 118),

“há vários tipos distintos de pesquisas para a obtenção de dados: pesquisa bibliográfica, levantamento documental, pesquisa teórica, aplicada e de campo, pesquisa de motivação e atitudes, pesquisa sobre propaganda, pesquisa de produto, pesquisa sobre vendas e pesquisa de mercado”.

Visou-se realizar a pesquisa mencionada para estabelecer a relação de receita e de despesa do Município de Cruz Alta-RS com o controle das variáveis estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

4.2. Quanto à forma de abordagem do problema

Foi uma pesquisa qualitativa e quantitativa, que relacionou a interpretação da coleta de dados de receitas e despesas, e ainda, verificou os índices exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, com demonstração individual de valores.

Segundo OLIVEIRA (1997: 118) “a pesquisa, tanto para efeito científico como profissional, envolve a abertura de horizontes e a apresentação de diretrizes fundamentais, que podem contribuir para o desenvolvimento do conhecimento”.

4.3. Quanto aos objetivos

A pesquisa foi descritiva, visando discriminar as relações envolvendo a pesquisa de campo, para dar suporte à coleta de dados, a aplicação de questionário e a observação sistemática.

Segundo OLIVEIRA (1997: 114),

“o estudo descritivo possibilita o desenvolvimento de um nível de análise em que se permite identificar as diferentes formas dos fenômenos, sua ordenação e classificação e dão margem também à explicação das relações de causa e efeito dos fenômenos, ou seja, analisar o papel das variáveis que, de certa maneira, influenciam ou causam o aparecimento dos fenômenos”.

Conforme OLIVEIRA (1997: 117),

“a pesquisa tem por objetivo estabelecer uma série de compreensões no sentido de descobrir respostas para as indagações e questões que existem em todos os ramos do conhecimento humano, envolvendo o mundo social, vegetal, animal, mineral, além do espaço e do mundo marinho”.

No desenvolvimento da presente pesquisa, o objetivo foi estabelecer o seu desempenho no tocante à observância dos limites mínimos estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal no âmbito do Município de Cruz Alta-RS.

Segundo LAKATOS & MARCONI (1992: 107), “a observação utiliza os sentidos na obtenção de determinados aspectos da realidade. Não consiste apenas em ver e ouvir, mas também em examinar fatos ou fenômenos que se deseja estudar”.

Avaliou-se também, as possíveis alterações que possam acontecer no desenvolvimento das gestões e as mudanças ocorridas na maneira de administrar o Município.

5. TRATAMENTO DOS DADOS DO MUNICÍPIO DE CRUZ ALTA

5.1. Previsão e execução orçamentária

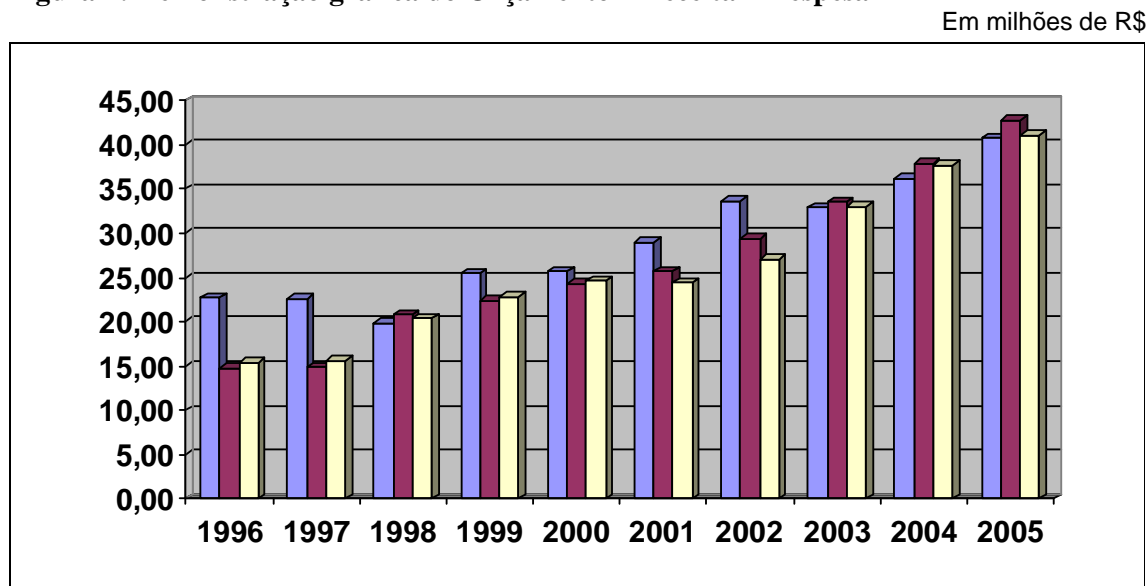
Em R\$

Exercícios Financeiros	Previsão Orçamentária	%	Receitas Realizadas	%	Despesas Executadas	%
1996	22.788.700,00	-	14.768.933,73	-	15.354.473,78	-
1997	22.585.700,00	-0,89	14.878.358,22	0,74	15.597.655,59	1,58
1998	19.780.000,00	-12,42	20.814.179,98	39,90	20.470.924,98	31,24
1999	25.479.300,00	28,81	22.358.149,93	7,42	22.856.843,84	11,66
2000	25.655.000,00	0,69	24.274.862,32	8,57	24.571.916,32	7,50
2001	28.854.287,00	12,47	25.727.504,98	5,98	24.379.439,76	-0,78
2002	33.619.000,00	16,51	29.423.499,76	14,37	27.136.841,76	11,31
2003	32.896.648,62	-2,15	33.565.807,17	14,08	33.032.116,63	21,72
2004	36.137.482,62	9,85	37.806.225,48	12,63	37.700.135,56	14,13
2005	40.695.373,77	12,61	42.729.458,71	13,02	41.167.127,65	9,20

FONTE: Balanço de Encerramento do Exercício do Município de Cruz Alta

Observa-se nos Exercícios Financeiros de 1996 a 2000, com exceção do ano de 1998, que a previsão orçamentária foi realizada de forma diferente da realidade do Município, devido a grande diferença entre a previsão e a realização da receita, demonstrando a insuficiência de recursos financeiros para fazerem frente às despesas fixadas sem as receitas correspondentes, gerando déficits imoderados e descontrolados, conforme demonstrado graficamente a seguir.

Figura 2: Demonstração gráfica do Orçamento x Receita x Despesa



FONTE: Balanço de Encerramento do Exercício do Município de Cruz Alta

5.2. Resultado do exercício financeiro

Em R\$

Exercícios Financeiros	Receitas Realizadas	Despesas Executadas	Superávit	Déficit
1996	14.768.933,73	15.354.473,78	-	585.540,05
1997	14.878.358,22	15.597.655,59	-	719.297,37
1998	20.814.179,98	20.470.924,98	343.255,00	-
1999	22.358.149,93	22.856.843,84	-	498.693,91
2000	24.274.862,32	24.571.916,32	-	297.054,00
2001	25.727.504,98	24.379.439,76	1.348.065,22	-
2002	29.423.499,76	27.136.841,76	2.286.658,00	-
2003	33.565.807,17	33.032.116,63	533.690,54	-
2004	37.806.225,48	37.700.135,56	106.089,92	-
2005	42.729.458,71	41.167.127,65	1.562.331,06	-

FONTE: Balanço de Encerramento do Exercício do Município de Cruz Alta

Verifica-se que a partir da implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 04 de maio de 2000, o Município de Cruz Alta passou a tratar de forma diferente os recursos públicos, pois até o Exercício Financeiro de 2000, apresentou déficits no Encerramento dos Exercícios Financeiros, com exceção do ano de 1998, e a partir do ano de 2001, quando a Lei de Responsabilidade Fiscal efetivamente passou a estabelecer regras disciplinando as contas públicas ganhando força com a implantação da Lei dos Crimes Fiscais, Lei 10.028/2000, houve a mudança de cultura na aplicação dos recursos públicos em benefício da comunidade em geral, possibilitando aos gestores públicos uma maior aplicação dos recursos e não deixando herança negativa (dívida pública) para os sucessores.

5.3. Recursos arrecadados

Objetiva-se a demonstração das receitas orçamentárias do Município de Cruz Alta, discriminadas conforme a classificação nos Exercícios Financeiros do período de 1996 a 2005.

Em %

Classificação	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Receitas Correntes	96,78	99,71	98,36	99,18	97,62	95,91	95,64	95,72	97,68	98,35
Receitas Tributárias	9,79	12,16	11,88	10,34	9,12	10,89	13,54	14,03	14,19	13,32
Rec. de Contribuições	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,33	1,32	1,88	1,69
Receitas Patrimoniais	0,32	0,31	0,55	0,41	0,63	0,78	0,61	1,02	0,84	1,27
Receitas de Serviços	0,03	0,45	0,38	0,31	0,25	0,25	0,34	0,52	0,60	0,49
Transferências Correntes	80,30	80,36	81,29	83,18	80,83	77,12	70,19	71,52	72,16	76,48
Outras Rec. Correntes	6,33	6,44	4,27	4,95	6,80	6,86	10,63	7,30	8,02	5,09
Receitas de Capital	3,22	0,29	1,64	0,82	2,38	4,09	4,36	4,28	2,32	1,65
Operações de Créditos	0,00	0,00	0,96	0,00	0,07	2,57	1,23	3,71	2,06	0,00
Alienação de Bens	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,23	0,13	0,45
Amortização de Emprést.	0,03	0,03	0,01	0,00	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00
Transferência de Capital	3,19	0,26	0,67	0,82	2,30	1,52	3,12	0,34	0,13	1,20
Outras Rec. de Capital	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Receita Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: Balanço de Encerramento do Exercício do Município de Cruz Alta

Observa-se a grande dependência do Município de Cruz Alta em relação as transferências correntes, que são os recursos oriundos do Governo Estadual e do Governo Federal, através das transferências de impostos arrecadados pelo Estado e pela União, que representaram no ano de 2005, 76,48%. Em relação a receita tributária no período de 1996 a 2005, observa-se um crescimento de 9,79% em 1996 para 13,32% no ano de 2005, tendo aumento de receita própria do Município através dos impostos de sua competência.

Entretanto, o índice das transferências correntes está em declínio passando de 80,30% em 1996 para 76,48% em 2005, e em contrapartida, a receita própria, constituindo-se das receitas tributárias e outras receitas correntes (dívida ativa e multa e juros) está em ascensão passando de 16,12% em 1996 para 18,41% em 2005, e tendo nos exercícios de 2002, 2003 e 2004 um percentual superior ao registrado no último exercício analisado.

5.4. Destinação dos recursos arrecadados

Objetiva-se a demonstração da destinação dos recursos arrecadados pelo Município de Cruz Alta por Unidade Orçamentária nos Exercícios Financeiros do período de 1996 a 2005.

Observa-se que no período analisado, houve declínio de aplicação de recursos na Câmara de Vereadores e em Obras, e houve aumento na Fazenda, em decorrência do pagamento da dívida fundada e encargos, e nas aplicações constitucionais obrigatórias, na Educação e na Saúde, sendo que a saúde teve um incremento significativo, passando de 4,26% em 1996 para 18,12% em 2005.

Unidade Orçamentária	Em %									
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Câmara de Vereadores	12,90	12,51	10,12	10,83	10,01	7,29	7,88	8,98	8,06	7,72
Gab. do Prefeito	3,34	2,58	1,77	1,81	1,71	1,94	2,64	2,04	1,89	1,76
Administração	5,56	4,75	4,12	4,12	6,08	10,75	9,63	8,58	7,80	6,88
Planejamento	0,95	0,54	0,61	0,72	0,74	0,88	1,34	0,64	0,48	0,61
Fazenda	6,02	5,45	6,38	6,23	5,47	9,59	9,52	9,63	10,23	11,41
Obras	25,20	23,16	21,37	17,88	24,10	15,30	17,17	17,33	15,96	14,64
Agricultura	0,85	1,04	0,89	0,98	0,86	1,18	0,74	1,35	0,99	1,47
Indústria e Comércio	0,77	0,28	0,27	0,33	0,50	0,39	0,45	0,61	0,85	0,35
Educação	18,36	22,83	27,79	29,85	24,42	31,07	27,73	27,78	27,84	29,65
Turismo	1,69	0,78	0,88	1,35	1,38	1,37	1,74	1,75	1,66	1,43
Saúde	4,26	5,77	7,04	9,34	11,22	15,40	14,29	14,09	17,06	18,12
Assist. Social	6,27	3,60	4,44	4,25	3,53	4,84	4,72	4,26	4,08	4,23
Encargos Gerais do Município	13,83	16,72	14,31	12,32	10,00	-	-	-	-	-
UCCI	-	-	-	-	-	-	0,24	0,27	0,26	0,16
AFM	-	-	-	-	-	-	1,91	1,78	1,64	1,31
Trânsito	-	-	-	-	-	-	-	0,90	1,18	-
Cultura	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,26
Totais	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: Balanço de Encerramento do Exercício do Município de Cruz Alta

Observa-se que no período analisado, houve declínio de aplicação de recursos na Câmara de Vereadores e em Obras, e houve aumento na Fazenda, em decorrência do pagamento da dívida fundada e encargos, e nas aplicações constitucionais obrigatórias, na Educação e na Saúde, sendo que a saúde teve um incremento significativo, passando de 4,26% em 1996 para 18,12% em 2005.

5.5. Despesa de Pessoal

Observa-se que o Poder Executivo em despesa de pessoal, está cumprindo o limite máximo de 54% da RCL, e o Poder Legislativo ultrapassou o limite de 6% da RCL no Exercício de 2000, adequando-se nos demais exercícios analisados.

Cruz Alta	RCL	Poder Executivo		Poder Legislativo	
		Despesa com Pessoal	%	Despesa com Pessoal	%
Exercício de 1999	22.174.523,85	11.779.278,39	53,12	-	-
Exercício de 2000	23.697.048,81	11.989.914,81	50,60	1.518.826,97	6,41
Exercício de 2001	24.600.979,60	12.578.174,00	51,13	1.394.838,04	5,67
Exercício de 2002	26.707.331,90	11.180.297,14	41,86	1.341.111,91	5,02
Exercício de 2003	31.659.762,02	13.108.117,55	41,40	1.617.402,55	5,11
Exercício de 2004	36.213.990,32	15.159.538,08	41,86	1.770.424,49	4,89
Exercício de 2005	41.624.246,53	16.729.941,44	40,19	1.715.996,58	4,12

FONTE: Balanço Orçamentário dos Municípios e Sistema de Informações de Auditoria e Prestação de Contas – SIAPC do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul- TCE/RS

5.6. Demonstrativo da Dívida Consolidada, Garantias de Valores e Operações de Crédito

Município de Cruz Alta	Dívida Consolidada	%	Garantias de Valores	%	Operações de Crédito	%
Exercício de 2003	15.764.733,23	49,79	83.503,00	0,26	1.246.498,79	3,94
Exercício de 2004	16.030.212,08	44,27	113.503,00	0,31	779.257,37	2,15
Exercício de 2005	10.433.243,44	25,07	0,00	-	0,00	-

FONTE: Balanço Contábil dos Municípios e Sistema de Informações de Auditoria e Prestação de Contas – SIAPC do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul- TCE/RS

O Município de Cruz Alta tem cumprido rigorosamente os limites máximos estabelecidos para o Demonstrativo da Dívida Consolidada, Garantia de Valores e Operações de Crédito.

6. CONCLUSÃO

Este trabalho procurou analisar a situação do município de Cruz Alta-RS através de dados coletados nos Balanços Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e Demonstração das Variações Patrimoniais remetidos ao Tribunal de Contas do Estado do RS para responder ao seguinte problema: Se a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal contribuiu para desencadear uma cultura de planejamento e de controle no município de Cruz Alta?

Os princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal determinam o equilíbrio entre as despesas e as receitas, a prevenção de déficits, a limitação da dívida pública, a transparência na elaboração e divulgação dos documentos orçamentários e contábeis, de forma simples, clara e objetiva.

Essas exigências fazem com que o planejamento assuma papel fundamental na gestão pública. Os planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais não mais podem ser elaborados apenas para cumprir formalidade legal, superestimados e copiados de um exercício para o outro e de uma entidade para outra, sem qualquer compromisso com o cumprimento de programas e projetos ou atividades neles previstos.

Os orçamentos públicos deverão ser compatíveis com a situação financeira presente e futura de cada esfera governamental e representar com transparência a definição da política econômico-financeira da Administração Pública e os programas de trabalho do governo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal resgata o planejamento na Administração Pública, imprimindo-lhe nova dinâmica, em especial no que se refere à transparência da gestão, incentivando a participação popular no processo de discussão e elaboração dos orçamentos, sendo de suma importância a linguagem acessível à população, como está sendo observado no Município de Cruz Alta pela análise realizada com base nos valores coletados dos demonstrativos contábeis dos Exercícios Financeiros do período de 1996 a 2005.

Na finalização da presente pesquisa, evidenciou-se no tratamento dos dados que o município de Cruz Alta está de acordo com os limites pré-estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal em relação a Dívida Consolidada, Garantias de Valores e Operações de Crédito e cumprindo os dispositivos estabelecidos, inclusive com a aplicação de limites superiores aos mínimos constitucionais em educação e saúde.

Conclui-se que a Administração do Município de Cruz Alta está preocupada em aplicar os recursos de acordo com os limites pré-estabelecidos e a gastar somente aqueles recursos que arrecadar em benefício das necessidades da comunidade.

7. REFERÊNCIAS

- ALBANEZ, Oswaldo. **A Lei 4.320**. 5ª ed. Ribeirão Preto: Editora IBRAP, 2001.
- CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988.
- CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE DO RIO GRANDE DO SUL. **Os Municípios e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Porto Alegre: CRC/RS, 2001.
- CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO ALTO JACUÍ. **Boletim Informativo**. 1991-2001.
- CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Gestão de Recursos Federais – Manual para os Agentes Municipais**. Brasília, 2005.
- GARSON, Sol; ALBUQUERQUE, Josélia & VAINER, Ari. **Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, 2001.
- KOHAMA, Helio. **Contabilidade Pública**. 6ª.ed. São Paulo: Atlas, 1998.
- LAKATOS, Eva Maria & MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do Trabalho Científico**. 4ª.ed. São Paulo: Ed. Atlas, 1992.
- LEI nº 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal, 04/mai./2000.
- LEI nº 4.320 – Lei das Finanças Públicas, 17/mar./1964.
- LEI nº 10.028 – Lei dos Crimes Fiscais, 19/out./2000.
- MACHADO Jr., J. Teixeira & REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 Comentada**. Rio de Janeiro: IBAM, 1983.
- OLIVEIRA, Silvio Luiz. **Tratado de Metodologia Científica**. São Paulo: Ed. Pioneira, 1997.
- SANDRONI, Paulo. **Dicionário de Economia**. 3ª.ed. São Paulo: Best Seller, 1989.
- SANTOS, Darcy F. C. dos. **Noções Básicas de Orçamento e Finanças Públicas para Municípios**. Porto Alegre: Promoarte, 1996.
- SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo**. São Paulo: Atlas, 1988.
- SLOMSKI, Valmor. **Manual de Contabilidade Pública**. 2ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RS. **Manual do Evento SIAPC**. Porto Alegre, 2003.
- _____. **Guia de Orientação aos Administradores Municipais**. Porto Alegre, 2005.