

O DESEMPENHO DO MUNICÍPIO DE SELBACH – RS EM RELAÇÃO AOS LIMITES CONSTITUCIONAIS DE APLICAÇÕES MÍNIMAS EM ENSINO E SAÚDE, NO PERÍODO DE 2000 A 2008

Resumo:

A educação e a saúde são direitos sociais da população brasileira, assegurados pela Constituição Federal de 1988 e representam importantes funções do Estado brasileiro, desenvolvidas por meio de serviços públicos, com a finalidade de atender necessidades sociais. Sob a perspectiva da gestão fiscal da administração pública, a Constituição Federal definiu limites de aplicações mínimas em educação e saúde, que precisam ser evidenciados e representam importantes pontos de controle sobre as contas públicas. Nesse sentido, o objetivo do artigo é apresentar informações e considerações sobre a evolução do desempenho do Município de Selbach – RS no que se refere ao cumprimento dos limites constitucionais de aplicações em manutenção e desenvolvimento do ensino e em ações e serviços públicos de saúde, no período de 2000 a 2008. O artigo permite a observação de séries históricas de dados contábeis relativos às principais variáveis ligadas aos dois limites no Município estudado, com vistas a conhecer o grau de cumprimento de tais exigências constitucionais. São analisadas informações provenientes de demonstrativos contábeis e relatórios diversos, com vistas a conhecer o cumprimento das aplicações mínimas constitucionais. O artigo permite concluir que o Município de Selbach demonstrou o cumprimento dos dois limites constitucionais, relativos às aplicações mínimas em educação e saúde, em todos os nove anos da série histórica.

Palavras-chave: Aplicações mínimas constitucionais; Educação; Saúde.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 estabelece que a educação e a saúde constituem direitos sociais da população brasileira e que o financiamento das ações e serviços públicos relacionados é de responsabilidade da União, dos estados e dos municípios. Deste modo, está pressuposto que a educação e a saúde são importantes funções do Estado, desenvolvidas por meio de serviços públicos, com a finalidade de atender necessidades sociais e promover o desenvolvimento humano.

Com vistas a assegurar recursos mínimos para a saúde, a Emenda Constitucional n.º 29/2000 definiu a obrigação de os estados, municípios, Distrito Federal e União aplicarem percentuais sobre determinadas receitas para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. No caso dos municípios, devem ser aplicados pelo menos 15% (quinze por cento) do produto da arrecadação de impostos (próprios e de transferências).

No que se refere à educação, a Constituição Federal define que os municípios devem aplicar nunca menos de 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Detalhes metodológicos dos dois limites são apresentados na fundamentação teórica.

Deste modo, existem limites e condições que visam assegurar a correta e mínima aplicação de recursos públicos em ações e serviços públicos saúde e de educação, que exigem responsabilidade, com planejamento, controle e transparência. Neste contexto, a gestão fiscal pode ser entendida como o processo de condução dos entes públicos no sentido de propiciar o

atendimento às normas e princípios que tratam da utilização dos recursos públicos. Assim, os diversos limites e condições orçamentários, financeiros e patrimoniais relativos à responsabilidade no uso do dinheiro público são alvos de atenção.

Autoridades públicas de todos os Poderes e esferas de governo enfrentam o desafio gerencial e político de cumprir as exigências legais. Diante da complexidade normativa e de outros desafios administrativos, políticos e democráticos, é preciso conhecer e dimensionar o nível de cumprimento das exigências constitucionais relativas às aplicações mínimas constitucionais ligadas à educação e à saúde.

Nesse sentido, o objetivo do artigo é apresentar informações e considerações sobre a evolução do desempenho do Município de Selbach – RS no que se refere ao cumprimento dos limites constitucionais de aplicações em manutenção e desenvolvimento do ensino e em ações e serviços públicos de saúde, no período de 2000 a 2008.

O artigo visa permitir a observação de séries históricas de dados contábeis relativas às principais variáveis ligadas aos dois limites no Município estudado, com vistas a conhecer o grau de cumprimento de tais exigências constitucionais.

Busca-se, em certo grau, aproximar a teoria e a legislação da prática administrativa, com aplicação específica num Município, utilizado no estudo de caso. Com vistas a favorecer a análise, é estudado um período de nove anos (2000 a 2008) e são apresentadas considerações sobre elementos selecionados do desempenho fiscal do Município de Selbach – RS.

Os procedimentos metodológicos adotados, bem como os instrumentos e limitações da pesquisa, são apresentados na seção 3 do artigo, logo após a seção com a fundamentação teórica, que segue.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 A educação e a saúde como funções e serviços do Estado

O Estado, como organização do poder político da comunidade, “é organizado com a finalidade de harmonizar sua atividade, de modo a promover e satisfazer a prosperidade pública, ou seja, o bem-comum” (KOHAMA, 2003, p.21).

Considerando-se a finalidade de promover o bem comum, o Estado assume funções e atividades que visam à satisfação das necessidades públicas. Quanto às funções do Estado, Silva (2002, p.21) explica que o Estado “deve ser estudado como um sistema de funções que disciplinam e ordenam os meios para atingir determinados objetivos e como um conjunto de órgãos destinados a exercer estas funções”.

Segundo Deodato (1977, p.6), as funções do Estado evoluíram com o tempo, deixando de ser apenas a de assegurar a ordem e a justiça, passando também para as de previdência e assistência, zelo pela velhice e doença, pela existência digna e pela família.

Estas funções, entre outras do Estado, são supridas por meio de serviços públicos. Segundo Catherein (apud KOHAMA, 2003, p.21), serviço público é “o conjunto de atividades e bens que são exercidos ou colocados a disposição da coletividade, visando abranger e proporcionar o maior grau possível de bem estar social ou prosperidade pública”.

Deste modo, as funções do Estado surgem da existência de necessidades públicas, que se distinguem das necessidades gerais. Segundo Baleeiro (1998, p.4), as necessidades públicas são as “necessidades que, por sua natureza, só encontram satisfação eficaz pela ação coordenada do grupo”.

Os serviços públicos são os meios do Estado para o atendimento das necessidades públicas. Segundo Kohama (2003, p.21), serviços públicos, em sentido amplo, incluem “todos aqueles prestados pelo Estado ou delegados por concessão ou permissão sob condições impostas e fixadas por ele, visando à satisfação de necessidades da comunidade”.

Kohama (2003) divide os serviços públicos em: serviços privativos do Estado e serviços de utilidade pública. Segundo Meireles (1993), os serviços privativos do Estado são considerados os serviços públicos propriamente ditos, por visarem à satisfação das necessidades gerais da coletividade, não podendo delegá-los a terceiros. Por sua vez, os serviços de utilidade pública são, segundo Kohama (2003, p.23), “os serviços públicos prestados por delegação do Poder Público, sob condições fixadas por ele”, não podendo, contudo, ser analisados sob a simples ótica do lucro.

A realização das funções do Estado por meio dos serviços públicos imprime a necessidade da existência de uma estrutura administrativa, conhecida como administração pública. Segundo Meireles (1993, p.61), a administração pública é “todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”.

Silva (2002, p.24), explica que para satisfação das necessidades da população, a administração pública é dividida, segundo as atividades que exerce, em atividades-meio e atividades-fim. As atividades-fim envolvem o apoio direto às demandas da população. São atividades do núcleo central da ação estatal, ligadas à finalidade precípua dos entes públicos. Abrangem o atendimento ao cidadão e aos interesses coletivos, como nos casos dos serviços de educação, saúde e segurança. Segundo Silva (2002), entre as atividades-fins do tipo opcionais, estão: proteção à saúde pública; e promoção à educação pública.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 define a educação e a saúde como direitos sociais, em seu artigo 6º, com redação dada pela Emenda Constitucional n.º 26/2000: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

A Constituição também estabelece as bases para a implantação de um novo modelo de gestão da saúde ao determinar a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), como meio de assegurar ao povo brasileiro o acesso universal e igualitário às ações e serviços para promoção, proteção e recuperação de sua saúde (art. 196). Tal sistema deve ser organizado de forma descentralizada, transferindo-se o poder de decisão e recursos financeiros da União e dos estados para os municípios, e administrado em todos os níveis, com a participação da comunidade (art. 198).

A responsabilidade pelo financiamento do SUS é atribuída solidariamente às três esferas de governo e à própria sociedade. No entanto, apenas a partir da Emenda Constitucional n.º 29/2000 houve a obrigação de os estados, municípios, Distrito Federal e União a aplicarem percentuais sobre os recursos orçamentários próprios para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde.

A Constituição Federal trata da educação no seu Título VIII (Da Ordem Social), Capítulo III (Da Educação, da Cultura e do Desporto), Seção I (Da Educação), abrangendo os artigos 205 a 214. Segue a transcrição do art. 205, que enfatiza a finalidade da educação promovida pelo Estado:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno

desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Cabe destacar que a saúde e a educação também podem e são explorados pela iniciativa privada, seguindo normas gerais editadas pelo Poder Público (art. 209 da Constituição Federal de 1988).

2.2 Receitas e despesas públicas

Praticamente todos os limites existentes sobre a gestão fiscal envolvem variáveis e parâmetros ligados às receitas e às despesas públicas. Por se tratar de um tema extenso, não é possível apresentar todos os conceitos, estágios e classificações das receitas e das despesas. Por este motivo, são indicadas as principais bases normativas que tratam do tema, que ficam como referências para pesquisa e aprofundamento.

A receita pública pode inicialmente ser separada entre a orçamentária e extra-orçamentária. A receita orçamentária é aquela que compõe o orçamento público e que o Estado pode dispor como sua. Elas se classificam em receitas correntes e receitas de capital, conforme previsto no art. 11 da Lei n.º 4.320/1964.

As despesas públicas são “todos os desembolsos efetuados pelo Estado no atendimento dos serviços e encargos assumidos no interesse geral da comunidade, nos termos da Constituição, das leis, ou em decorrência de contratos ou outros instrumentos” (SILVA, 2002, p.124). Deste modo, despesa pública não é sinônimo de desembolso, tendo em vista que abrange ainda os “encargos assumidos”, numa versão peculiar do regime de competência.

Segundo Silva (2002, p. 132), a despesa pública pode ser classificada sob os seguintes aspectos: quanto à natureza; quanto à competência político-institucional; quanto à afetação patrimonial; e quanto à regularidade. Segundo a natureza, a despesa pode ser classificada como orçamentária ou extra-orçamentária, dependendo se integra o orçamento ou não, ou seja, se consta na lei orçamentária ou nos créditos adicionais. Neste sentido, Angélico (1995, p.62) explica que a “despesa orçamentária é aquela cuja realização depende de autorização legislativa e não pode efetivar-se sem crédito orçamentário correspondente”.

A despesa de natureza orçamentária, por sua vez, apresenta as seguintes classificações, sob o enfoque administrativo-legal (SILVA, 2002, p.134): institucional; funcional; econômica; e fonte de recursos.

2.3 Aplicação em Ações e Serviços Públicos em Saúde (ASPS)

A atenção à saúde constitui uma das mais relevantes funções do Estado no sentido de promover o desenvolvimento humano, juntamente com outras essenciais, dentre as quais podem ser citadas: educação, justiça e segurança. A Constituição Federal caracteriza a saúde como um direito social (art. 6º) e seu cuidado é de competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (art. 23).

A Emenda Constitucional n.º 29, de 13 de setembro de 2000, incluiu o art. 77 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), cuja parte referente aos municípios está transcrita a seguir:

Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:

[...]

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que apliquem percentuais inferiores aos fixados nos incisos II e III deverão elevá-los gradualmente, até o

exercício financeiro de 2004, reduzida a diferença à razão de, pelo menos, um quinto por ano, sendo que, a partir de 2000, a aplicação será de pelo menos sete por cento. [...]

Deste modo, a partir do ano de 2004, os municípios devem aplicar em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) nunca menos do que 15% (quinze por cento) das Receitas de Impostos e Transferências Constitucionais (RITC). Mais especificamente, são as receitas provenientes da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os artigos 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º (Constituição Federal de 1988).

Os municípios que antes de 2004 aplicarem menos do que os 15% de ASPS/RITC, deverão elevar seu percentual gradualmente, sendo que a partir de 2000 a aplicação deverá ser de no mínimo 7% (sete por cento).

O Conselho Nacional de Saúde (CNS) aprovou em 2003 a Resolução n.º 322, que estabeleceu as diretrizes acerca da aplicação da Emenda Constitucional n.º 29/2000, definindo a base de cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados em saúde, discorrendo ainda sobre as despesas de custeio e de capital que podem ser relacionadas aos programas finalísticos e de apoio, inclusive administrativos, realizadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Segundo o Parecer Coletivo TCE/RS n.º 01/2003, do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, com a aplicação a partir de 2004, para efeitos de verificação do atendimento às vinculações constitucionais, é considerada como aplicação a despesa “liquidada” no exercício, ao invés da empenhada. O estágio da liquidação da despesa orçamentária consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito (art. 63 da Lei n.º 4.320/1964).

A trajetória de evolução dos gastos com ações e serviços públicos na área da saúde, preconizada no § 1º do art. 77 do ADCT, e também na Resolução CNS n.º 322/2003, prevê os percentuais mínimos a serem aplicados em ASPS a partir do ano de 2000, conforme quadro abaixo:

Exercícios financeiros	Percentuais Mínimos de Aplicação em Saúde, em Relação às Receitas de Impostos e Transferências Constitucionais (RITC)	
	Estados	Municípios
2000	7%	7%
2001	8%	8,6%
2002	9%	10,2%
2003	10%	11,8%
2004 em diante	12%	15%

Quadro 1: Percentuais mínimos de aplicação em saúde nos estados e municípios

Fonte: Resolução CNS n.º 322/2003 (CNS, 2003).

A Lei Complementar n.º 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, acabou influenciando inclusive os investimentos em saúde. Considerando a relevância social envolvida, a área de saúde foi poupada, em boa parte, das medidas fiscais de contenção.

Merece também destaque o fato de a LRF exigir maior transparência sobre as aplicações dos recursos públicos. Seguindo o mesmo princípio, a Emenda Constitucional n.º 29/2000 determina que lei complementar estabeleça normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal.

2.4 Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)

Os municípios devem aplicar, anualmente, nunca menos de 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), conforme definido no artigo 212 da Constituição Federal, cujo caput é aqui transcrito:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

[...]

A aplicação em educação deve ser realizada pelo ente federativo por meio de fundo especial, que deve manter conta bancária específica para recebimento dos recursos vinculados, obedecendo ao art. 71 da Lei n.º 4.320/1964 e ao art. 69, § 5º, da Lei n.º 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB).

Anualmente, as contas e o índice aplicado são submetidos ao Conselho Municipal de Educação, visando à transparência das contas públicas, por meio da participação popular. Referido Conselho deve elaborar parecer sobre o atendimento ou desatendimento dos ditames constitucionais, que será encaminhado com a prestação de contas do município para o Tribunal de Contas competente.

A Emenda Constitucional n.º 14/1996, que já não está mais em vigor, definiu no art. 60 do ADCT, que nos dez primeiros anos de vigência da Emenda os entes deveriam destinar não menos de 60% da aplicação mínima em MDE (15% das RITC) para a manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério. O mesmo artigo também definiu a criação do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), regulado pela Lei n.º 9.424/1996.

No caput do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), atualmente em vigor, consta a seguinte redação, dada pela Emenda Constitucional n.º 53/2006:

Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil;

[...]

XII - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

Assim, a partir da E.C. n.º 53/2006, mantém-se a definição de um percentual mínimo para manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, a partir de 2006. Adicionalmente, ficou definida a criação do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), com vigência a partir de 2007.

A alteração instituída pela Emenda Constitucional n.º 53/2006, e regulamentada pela Lei n.º 11.494/2007, modificou a base de cálculo dos valores destinados ao fundo de educação, comparando-se o FUNDEF com o FUNDEB. Com a nova lei, houve uma ampliação das fontes financeiras que compõem o fundo. Segundo a Controladoria-Geral da União (CGU), mais três impostos têm sua arrecadação vinculada ao fundo (CGU, 2008, p.14):

Fontes Financeiras: com a nova Lei houve uma ampliação das fontes financeiras que compõem o Fundeb. Atualmente mais três impostos têm sua arrecadação vinculada ao Fundo: o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de quaisquer bens ou direitos a eles relativos (ITCMD) e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). Os percentuais de vinculação também serão elevados gradualmente, até alcançarem 20% (vinte por cento) em 2009.

Segundo o entendimento do TCE/RS (2005), a base de cálculo das vinculações constitucionais é a Receita Líquida de Impostos e Transferências (RLIT), com a composição constante no Quadro 2.

Tipos de Impostos	Especificação
Próprios	IPTU - Imposto s/ Propriedade Territorial Urbana
	ITBI - Imposto s/ Transmissão de Bens "Inter vivos"
	ISS - Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza
	IRRF - Imposto de Renda Retido na Fonte
Transferências	Cota-parte do ITR
	Cota-Parte do IPVA
	Cota-Parte do IOF Ouro
	FPM - Fundo de Participação dos Municípios
	Desoneração ICMS (LC 87/96)
	Cota-Parte IPI-Exp
	Cota-Parte ICMS

Quadro 2: Especificação dos tipos de impostos componentes da vinculação

Fonte: Adaptado de TCE/RS (2005, p.24).

Conforme o quadro, nas receitas de impostos devem ser computadas os valores dos juros e outros encargos, as receitas da dívida ativa de impostos, compreendendo: o principal, os juros de mora e as multas resultantes de dívida ativa de impostos.

A LDB também regulamenta quais as despesas que poderão ser consideradas no cálculo do percentual de 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino (Lei n.º 9.394/1996):

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividade-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

As mudanças na legislação educacional contribuíram para que, juntamente com o estabelecimento das atribuições de cada ente federativo relativamente aos mecanismos de financiamento da educação, a questão dos recursos financeiros tivesse destaque por parte de estudiosos e também dos administradores públicos. Desta forma, devem ser orientadas políticas educacionais necessárias ao cumprimento dos preceitos legais, melhorando significativamente os valores aplicados no financiamento público da educação.

Devido às restrições de espaço do artigo, outras definições, limites e condições constitucionais e legais relativos às origens e aplicações de recursos do FUNDEB não são detalhados ou evidenciados.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Quanto a sua natureza, a pesquisa que deu origem a este artigo é classificada como aplicada, pois objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de questões específicas ligadas às finanças públicas municipais.

Quanto à forma de abordagem do problema, a pesquisa é classificada como qualitativa e quantitativa. Quanto aos objetivos, a pesquisa é considerada exploratória, pois visa favorecer a compreensão dos problemas enfocados. A visão de conhecimento assumida é construtivista e o paradigma científico adotado é o fenomenológico.

Foi realizada uma revisão de literatura para formação da base conceitual, constitucional e legal para abordagem do problema, que abrangeu as aplicações mínimas constitucionais em educação e saúde, entre outros, conforme a literatura técnico-científica relacionada.

Foi utilizada a análise documental de diversos relatórios e demonstrativos contábeis do Município selecionado para o estudo de caso, obtidos junto à Secretaria Municipal de Administração, Fazenda e Planejamento, da Prefeitura Municipal de Selbach, no Estado do Rio Grande do Sul (RS), além de outras bases de dados públicas. Segue a descrição dos documentos e bases de dados consultadas:

- a) Os dois demonstrativos específicos do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), publicados em atendimento à LRF, referentes aos últimos bimestres dos anos de 2000 a 2008.
- b) Tabelas com o histórico do percentual mínimo e aplicado pelos municípios de acordo com a E.C. nº 29/2000, disponibilizados pelo Departamento de Informática do SUS (DATASUS, 2009), por meio do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS).
- c) Pareceres do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS, 2000 a 2008a) a respeito das aplicações mínimas constitucionais no Município de Selbach.
- d) Relatórios do Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas (SIAPC), emitidos e publicados pelo TCE/RS (2000 a 2008b).

As informações obtidas abrangem uma série histórica de nove anos, iniciada com a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) e encerrada em 2008. Assim, o horizonte histórico atinge o último conjunto de publicações anuais disponíveis para o ente público estudado, ou seja, o exercício financeiro de 2008.

O âmbito da pesquisa e o alcance de suas conclusões ficaram restritos ao Município estudado. Mediante os devidos ajustes, a proposta estrutural pode ser aplicada em outros entes públicos. Tendo em vista que a abordagem envolve aspectos qualitativos, não há a pretensão de propor uma forma definitiva de medir ou analisar o desempenho da gestão fiscal municipal relativa às aplicações mínimas em saúde e educação.

A abordagem desta pesquisa apresenta ainda as seguintes limitações, decorrentes da limitação de espaço do artigo: não foi aplicado ajuste monetário nas séries históricas de dados; não houve detalhamento das receitas e das despesas abrangidas nas relações

verificadas de limites; e não houve o detalhamento de sub-vinculações dos recursos das aplicações mínimas. Adicionalmente, adotou-se o pressuposto da veracidade ideológica dos dados divulgados pelo Município estudado, não sendo levantadas dúvidas sobre a confiabilidade dos mesmos.

4 RESULTADOS DA PESQUISA

4.1 Apresentação do Município estudado

O Município de Selbach fica situado na região noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (RS), a uma distância de 228,5 Km da capital, Porto Alegre, possui uma área aproximada de 176 km², e está a uma altitude de pouco mais de 400 metros em relação ao nível do mar (PMS, 2009). A população do Município, estimada pelo IBGE no ano de 2008, é de 4.911 habitantes, e o PIB no ano de 2005 foi de R\$ 56.116 mil (IBGE, 2009a).

Os seguintes trechos sintetizam a história do surgimento da localidade, seu processo de formação, denominação e colonização (IBGE, 2009b):

Na época em que o regime republicano se instalou, 15 de novembro de 1889, as férteis terras de Carazinho importavam gêneros alimentícios, desde que a agricultura havia sido relegada a plano secundário com a extinção da escravatura e a implantação conseqüente da pecuária.

A Revolução Federalista de 1893 agravou a situação. A insegurança pessoal, a requisição de gêneros, o arbítrio, o abandono das fazendas, tudo isto contribuiu para paralisar ainda mais a vida rural. Os latifúndios improdutivos foram vendidos pelos estancieiros a companhias colonizadoras ou particulares. Este último foi o caso de Selbach, cujas terras foram adquiridas em 1897, do Governo Federal, pelo Coronel Jacob Selbach Junior, [...].

Por volta de 1905, se instalaram os primeiros colonos, todos de descendência germânica, [...]. Porém o maior fluxo de colonização e povoamento se deu nos anos de 1912 e 1914. [...]

Impulsionado pela educação, aconteceu o povoamento e a colonização em sistema de minifúndios, com venda de pequenas porções de terras [...] aos descendentes de imigrantes alemães, provindos das "Colônias Velhas" [...].

Em momentos posteriores da história local (de 1924 a 1954), Selbach pertenceu a outros municípios, como vila e distrito, até que se iniciou uma campanha pela emancipação, “com a formação de uma comissão chefiada por Pedro Utzig que culminou com a criação do novo município em setembro de 1965” (IBGE, 2009b).

A sua economia baseia-se na organização do setor primário, principalmente a produção de grãos (soja, milho e trigo), de leite e a produção de suínos, respondendo por 69,70% da economia do município, enquanto que a indústria responde por 8,96%, o comércio por 13,18% e o setor de serviços por 8,16% (ROTA DAS TERRAS, 2009)

Para o ano de 2009, a Lei Orçamentária Anual, Lei Municipal n.º 2.580/2008, estima uma receita orçamentária no valor de R\$ 9.710.161,00.

4.2 Aplicações em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)

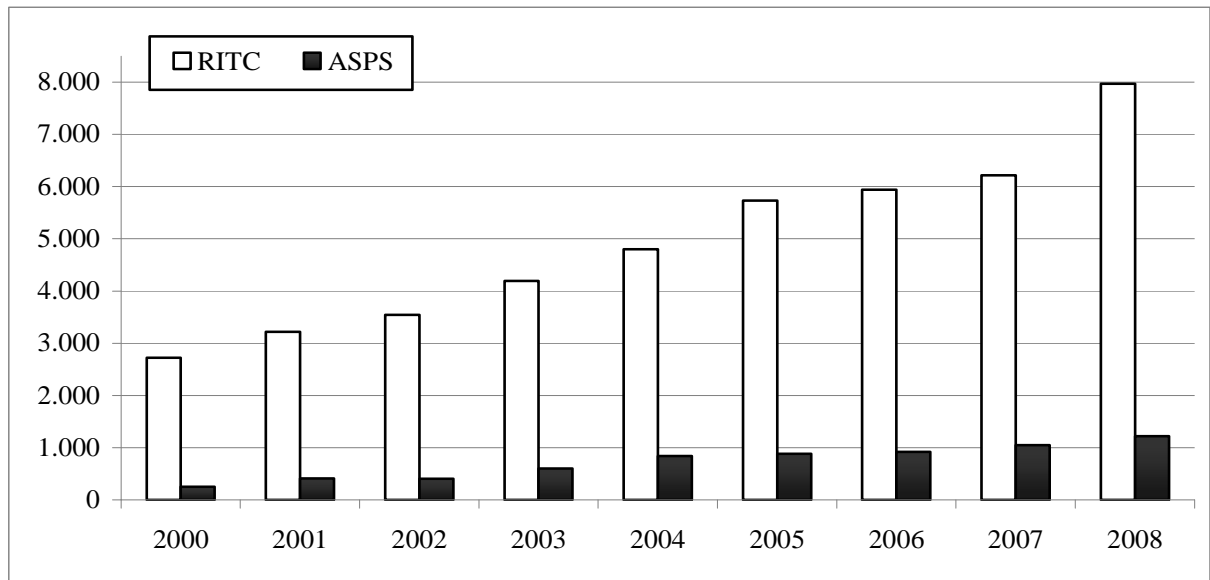
Na Tabela 1 são apresentados os valores das Receitas de Impostos e Transferências Constitucionais (RITC), das despesas com Aplicações em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) e o percentual da relação entre ASPS e RITC do Município de Selbach – RS, referentes aos anos de 2000 a 2008.

Tabela 1: Apuração das Aplicações em Ações e Serviços Públicos de Saúde

Exercícios Financeiros	Receitas de Impostos e Transferências Constitucionais (RITC, R\$)	Aplicações em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS, R\$)	Percentual Aplicado (ASPS / RITC)
2000	2.726.070,98	253.075,54	9,28%
2001	3.224.099,51	411.315,80	12,76%
2002	3.546.963,09	402.090,40	11,34%
2003	4.197.969,16	598.785,55	14,26%
2004	4.800.066,59	838.239,47	17,46%
2005	5.733.519,11	885.318,11	15,44%
2006	5.940.066,53	923.063,35	15,54%
2007	6.216.822,01	1.050.946,89	16,90%
2008	7.969.272,69	1.224.161,79	15,36%

Fonte: PMS (2000 a 2008), TCE/RS (2000 a 2008) e DATASUS (2009).

A Tabela 1 permite observar as variáveis específicas utilizadas para medição do cumprimento da exigência constitucional de aplicação mínima em saúde. Para uma visualização dos valores envolvidos, o Gráfico 1 apresenta a série histórica, com valores originais nos nove anos, ou seja, sem ajuste monetário pela inflação.

**Gráfico 1: Evolução dos valores originais de receitas e despesas com saúde**

Fonte: PMS (2000 a 2008), TCE/RS (2000 a 2008), DATASUS (2009) e Tabela 1.

É possível observar o crescimento das variáveis ao longo dos anos: as despesas com ASPS cresceram 384%, em valores originais; e as RITC, tiveram um crescimento menor, de 192%, também em valores originais, de 2000 a 2008.

A exigência de aplicação mínima em ASPS foi definida por meio da Emenda Constitucional n.º 29, de 13 de setembro 2000, que alterou o art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), tratado na seção de fundamentação. Tendo em vista a data da Emenda, o ano de 2000 marcou o início da transição. A partir de 2004, a aplicação mínima deveria ser de 15% da receita usada como parâmetro.

Tendo em vista que nos anos de 2000 e 2001 o Município aplicou percentual inferior a 15% (9,28% e 12,76%, respectivamente), ele se enquadrou na condição do § 1º do art. 77 do ADCT, que previa a redução gradual da diferença até 2004. O mesmo dispositivo definiu que a partir de 2000 a aplicação deveria ser de pelo menos 7%, de modo que houve cumprimento do limite em tal período de transição, até o limite vigente atualmente (desde 2004).

Conclui-se que em todos os exercícios analisados as Aplicações em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) no Município de Selbach – RS foram superiores ao mínimo estabelecido constitucionalmente.

4.3 Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)

Na Tabela 2 são apresentados os valores da Receita Líquida de Impostos e Transferências (RLIT), das despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e o percentual da relação entre MDE e RLIT, do Município de Selbach – RS, referentes aos anos de 2000 a 2008.

Tabela 2: Apuração da aplicação em MDE

Exercícios Financeiros	Receita Líquida de Impostos e Transferências (RLIT, R\$)	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE, R\$)	Percentual Aplicado (MDE / RLIT)
2000	2.734.456,99	851.090,82	31,12%
2001	3.223.620,14	852.658,86	26,45%
2002	3.589.479,91	998.980,57	27,83%
2003	4.197.969,16	1.062.704,55	25,31%
2004	4.800.066,59	1.294.700,55	26,97%
2005	5.712.249,11	1.590.249,01	27,84%
2006	5.940.066,53	1.753.613,03	29,52%
2007	6.216.295,17	1.756.126,69	28,25%
2008	8.145.612,59	2.067.877,91	25,39%

Fonte: PMS (2000 a 2008) e TCE/RS (2000 a 2008).

A Tabela permite observar as variáveis específicas da exigência constitucional de aplicação mínima em educação. Para uma visualização dos valores envolvidos, o Gráfico 2 apresenta a série histórica, com valores originais nos nove anos.

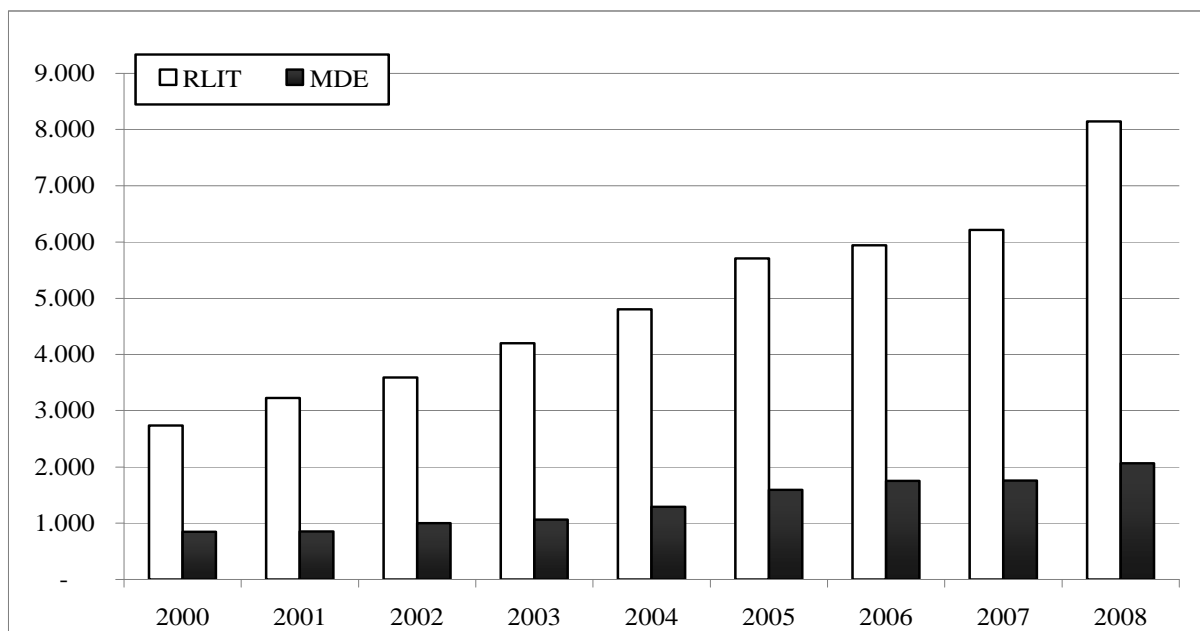


Gráfico 2: Evolução dos valores originais de receitas e despesas com educação

Fonte: PMS (2000 a 2008), TCE/RS (2000 a 2008) e Tabela 2.

É possível observar o crescimento das variáveis ao longo dos anos: as despesas com MDE cresceram 143%, em valores originais; e as RLIT, tiveram um crescimento maior, de 198%, também em valores originais, de 2000 a 2008.

O art. 212 da Constituição Federal, apresentado na seção de fundamentação teórica, define que os municípios aplicarão nunca menos de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

A Tabela 2 e o Gráfico 2 permitem observar que houve cumprimento da referida exigência constitucional, tendo em vista que em todos os anos foram aplicados mais de 25% das receitas adotadas como parâmetro, chegando a picos de 31,12% em 2000 e 29,52% em 2006, mas finalizando a série com valores muito próximos do mínimo (25,39% em 2008).

5 CONCLUSÕES

Considera-se que o objetivo deste artigo foi atingido, tendo em vista que as informações e considerações apresentadas permitiram conhecer a evolução do desempenho do Município de Selbach – RS no que se refere ao cumprimento dos limites constitucionais de aplicações em manutenção e desenvolvimento do ensino e em ações e serviços públicos de saúde, no período de 2000 a 2008.

O artigo apresenta séries históricas de dados contábeis relativos às principais variáveis ligadas aos dois limites no Município, com vistas a conhecer o grau de cumprimento de tais exigências constitucionais. Foram analisadas informações provenientes de demonstrativos contábeis e relatórios diversos, com vistas a conhecer os valores específicos de receitas e despesas utilizados como parâmetros dos limites.

Os resultados da pesquisa permitiram concluir que o Município de Selbach demonstrou o cumprimento dos dois limites constitucionais relativos às aplicações mínimas em educação e saúde em todos os nove anos da série histórica.

Houve total cumprimento exigência constitucional de aplicação mínima em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), que a partir de 2004 deveria ser de 15% da receita usada como parâmetro. Tendo em vista que nos anos de 2000 e 2001 o Município aplicou percentual inferior a 15% (9,28% e 12,76%, respectivamente), ele se enquadrou na condição do § 1º do art. 77 do ADCT, que previa a redução gradual da diferença até 2004. O mesmo dispositivo definiu que a partir de 2000 a aplicação deveria ser de pelo menos 7%, de modo que houve cumprimento do limite em tal período de transição, até o limite vigente atualmente (desde 2004).

Houve cumprimento integral da exigência constitucional de aplicação mínima em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), pois em todos os anos foram aplicados mais de 25% das receitas adotadas como parâmetro, chegando a picos de 31,12% em 2000 e 29,52% em 2006, mas finalizando a série com valores muito próximos do mínimo (25,39% em 2008).

Para pesquisas futuras, recomenda-se: a aplicação de ajuste monetário nas séries históricas de dados; o detalhamento das receitas e das despesas abrangidas nas relações verificadas de limites; o detalhamento de sub-vinculações dos recursos das aplicações mínimas; e o acompanhamento contínuo do desempenho fiscal deste e de outros municípios, com a ampliação das variáveis e indicadores observados sobre limites e outros parâmetros da gestão fiscal municipal.

REFERÊNCIAS

ANGÉLICO, João. **Contabilidade pública**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 15. ed. rev. e atualizada por Dejalma de Campos. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 17 abr. 2009.

_____. **Emenda Constitucional n.º 14**, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm>. Acesso em: 26 maio 2009.

_____. **Emenda Constitucional n.º 26**, de 14 de fevereiro de 2000. Altera a redação do art. 60 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm>. Acesso em: 26 maio 2009.

_____. **Emenda Constitucional n.º 29**, de 13 de setembro de 2000. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm>. Acesso em: 26 maio 2009.

_____. **Emenda Constitucional n.º 53**, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm#art2>. Acesso em: 26 maio 2009.

_____. **Lei Complementar n.º 101**, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp101.htm>>. Acesso em: 17 abr. 2009.

_____. **Lei n.º 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm>. Acesso em: 17 abr. 2009.

_____. **Lei n.º 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19394.htm>. Acesso em: 17 abr. 2009.

_____. **Lei n.º 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L9424.htm>>. Acesso em: 25 maio 2009.

_____. **Lei n.º 11.494**, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá

outras providências. Conversão da MP n.º 339/2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 25 maio 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Perter (Organizadores). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

CGU – Controladoria-Geral da União. **Orientações para acompanhamento das ações do Fundeb**. Cartilha Olho Vivo no dinheiro público. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/CartilhaOlhoVivo/Arquivos/Fundeb.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2009.

CNS – Conselho Nacional de Saúde. **Resolução n.º 322**, de 08 de maio de 2003. Aprova diretrizes acerca da aplicação da Emenda Constitucional n.º 29, de 13 de setembro de 2000. Disponível em: <http://www.planejamento.rj.gov.br/orcamentorj/Atos_legais_elaboracao/Resolucao_322.pdf>. Acesso em: 25 maio 2009.

DATASUS – Departamento de Informática do SUS. **Histórico do percentual mínimo e aplicado pelos municípios de acordo com a EC-29**: SIOPS – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde. Disponível em: <<http://siops.datasus.gov.br/evolpercEC29.php>>. Acesso em 26 maio 2009.

DEODATO, Alberto. **Manual de ciência das finanças**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 1977.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário jurídico**. v.2 (D-I) e v.3 (J-P). São Paulo: Saraiva: 1998.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Históricos das cidades brasileiras**: Município de Selbach – RS. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/historicos_cidades/historico_conteudo.php?codmun=432030>. Acesso em: 26 maio 2009b.

_____. **PIB, indicadores sociais e censos demográficos**: Município de Selbach – RS, anos de 2005 e 2008. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/mapa_site/mapa_site.php>. Acesso em: 26 maio 2009a.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública**: teoria e prática. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MOG – Ministério do Orçamento e Gestão. **Portaria n.º 42**, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências.

MUSGRAVE, Richard A. **Teoria das finanças públicas**: um estudo da economia governamental. v. 1. São Paulo: Atlas, 1973.

PMS – Prefeitura Municipal de Selbach. **Dados gerais do Município**: extraídos do Atlas de Desenvolvimento Humano (PNUD). Disponível em: <http://www.selbach.rs.gov.br/portal1/dado_geral/mumain.asp?IdMun=100143397>. Acesso em: 26 maio 2009.

_____. **Lei n.º 2.580**, de 12 de dezembro de 2008. Orça a receita e fixa a despesa do Município de Selbach – RS, para o exercício de 2009 e, dá outras providências.

_____. **Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)**: referentes aos últimos bimestres dos exercícios de 2000 a 2008. Estado do Rio Grande do Sul (RS). Disponíveis na Secretaria Municipal de Administração, Fazenda e Planejamento.

ROTA DAS TERRAS. **Uma região a ser descoberta por você.** Selbach – Dados Gerais: Disponível em: <<http://www.rotadasterras.com.br/selbach/dados.html>>. Acesso em 31 maio 2009.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

STN/SOF – Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Orçamento Federal. **Portaria Conjunta n.º 3**, de 14 de outubro de 2008. Aprova os Manuais de Receita Nacional e de Despesa Nacional. Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/PortariaConjunta3.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2009.

_____. **Portaria Interministerial n.º 163**, de 04 de maio de 2001. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria_163_01.pdf>. Acesso em: 19 out. 2008.

TCE/RS – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Manual de orientação aos administradores municipais.** 3. ed. Porto Alegre, 2005. Disponível em: <http://www.tce.rs.gov.br/artigos/pdf/manualadmnmunicipais_3edicao.pdf>. Acesso em: 26 maio 2009.

_____. **Parecer Coletivo n.º 1**, de 21 de novembro de 2003. Disponível em: <http://www.tce.rs.gov.br/Pareceres_ASC/Pareceres_de_2003/parecer_col_01_03.pdf>. Acesso em: 26 maio 2009.

_____. **Pareceres prévios a respeito das aplicações mínimas constitucionais no Município de Selbach:** referentes aos anos de 2000 a 2008. Disponíveis na Secretaria Municipal de Administração, Fazenda e Planejamento, da Prefeitura Municipal de Selbach. 2000 a 2008a.

_____. **Relatórios do Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas (SIAPC) para o município:** referentes aos anos de 2000 a 2008. Disponíveis na Secretaria Municipal de Administração, Fazenda e Planejamento, da Prefeitura Municipal de Selbach. 2000 a 2008b.

TCE/SP – Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Financiamento das ações e serviços de saúde (TCA - 27248/026/00):** Manual Básico, Aditamento n.º 01/01 às Instruções Especiais e Instruções n.º 01/01/ Emenda Constitucional n.º 29/2000. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf_bancos/e0001572.pdf>. Acesso em: 26 maio 2009. 2001.