

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: DIFICULDADES E BENEFÍCIOS DA IMPLEMENTAÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO NA MICRORREGIÃO DE BOCAIÚVA

FISCAL RESPONSIBILITY ACT: DIFFICULTIES AND BENEFITS OF ITS IMPLEMENTATION AND OPERATION IN THE MICROREGION OF BOCAIÚVA

Marlúcia Araújo Tolentino^{*}

Mônica Nascimento e Feitosa^{*}

Wagner de Paulo Santiago^{**}

Simone Viana Duarte^{***}

RESUMO: O descomprometimento da quase totalidade dos gestores na administração pública brasileira provocou desequilíbrio fiscal e ocasionou sacrifícios sociais nas três últimas décadas, tornando necessária a edição da Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, que veio instituir no Brasil o regime de Gestão Fiscal Responsável para todos os poderes e esferas de governo, sujeitando-os às sanções institucionais e às sanções pessoais estabelecidas na Lei nº. 10028/2000 – Lei de Crimes Fiscais. O estudo da implementação e operacionalização desta Lei na Microrregião de Bocaiúva mostra que, no primeiro ano, as principais dificuldades enfrentadas são oriundas da intempestividade de informação, treinamento de pessoal e deficiência tecnológica. Evidencia, também, a necessidade do Contador para auxiliar os prefeitos na administração municipal.

PALAVRAS CHAVE: Lei de Responsabilidade Fiscal, gestão fiscal responsável, administração pública, finanças públicas, desequilíbrio fiscal

ABSTRACT: The uncompromising stand of almost every Brazilian public administrator has caused fiscal unbalance and social sacrifices in the last three decades, making it necessary to review the Complementary Act 101/2000 – Fiscal Responsibility Act, which has instituted in Brazil the system of Responsible Fiscal Administration for all branches and levels of government, submitting them to the institutional and personal sanctions established in the Act 10.028/2000 – Fiscal Crimes Act. The study of the implementation and operation of this Act in the Microregion of Bocaiúva shows that, in the first year, the main difficulties faced come from untimely information and staff

* Pós-graduandas Lato Sensu em Auditoria pela Universidade Estadual de Montes Claros - UNIMONTES.
e-mail: mtolent@uai.com.br

** Mestre em Mercadologia e Administração Estratégica. Professor do Departamento de Ciências Contábeis/ UNIMONTES.

*** Mestre em Mercadologia e Administração Estratégica, Prof^ª. do Departamento de Administração/ UNIMONTES.

training and technology deficiencies. It also makes evident the necessity for an accountant to assist the mayors in their administration.

KEY WORDS: Fiscal Responsibility Act, Responsible Fiscal Administration, public administration, public finance, fiscal unbalance

1. INTRODUÇÃO

A edição da Lei Complementar nº. 101, em 04 de maio de 2000, também chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, inicia a era da Gestão Fiscal Responsável na administração pública brasileira e caracteriza-se por impor mudança radical no comportamento de governantes e, principalmente, da cultura até então vigente, na gestão da coisa pública.

Até a publicação desta Lei, imperava o hábito de não se dar a devida importância à disciplina fiscal. Orçamentos eram elaborados com receitas superestimadas para possibilitar maiores gastos. Dívidas volumosas eram contraídas sem maiores preocupações, alimentando déficits e provocando contínuos prejuízos à sociedade.

Este modelo de administração pública gerou sucessivas crises fiscais e ocasionou sacrifícios sociais tais como inflação descontrolada (debelada pelo “Plano Real” em 1994), altas taxas de juros, elevada carga tributária e limitação no atendimento de necessidades fundamentais como saúde, educação, habitação, segurança e saneamento nas três últimas décadas e, assim, fez-se necessária a adoção de um instrumento que estabelecesse o ordenamento e a responsabilidade na gestão do bem público: a Lei de Responsabilidade Fiscal.

De acordo com FIGUEIRÊDO E NÓBREGA (2001), esta Lei foi concebida sob a influência do FMI – Fundo Monetário Internacional através de seu *Código de Boas Práticas para Transparência Fiscal* e inspirada, também, no modelo americano *Budget Enforcement Act* (BEA 1990) e no modelo neozelandês *Fiscal Responsibility Act* (1994).

Instituindo no Brasil o regime de Gestão Fiscal Responsável para os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal, a Lei de

Responsabilidade Fiscal caracteriza-se, ainda, como um código de conduta para todos os administradores públicos existentes, obrigando-os a observarem rigorosamente os controles internos e externos da execução orçamentária, o cumprimento das metas e prazos e o acompanhamento sistemático do desempenho através das Programações Financeiras Mensais, da emissão bimestral dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária - RREO e emissão quadrimestral dos Relatórios de Gestão Fiscal - RGF, além de manter a obrigatoriedade da Prestação de Contas anual.

Obriga, além disso, a promover os ajustes necessários à manutenção do equilíbrio entre receitas e despesas, evitando gastos maiores do que a arrecadação e o conseqüente aumento da dívida pública, sujeitando os administradores às sanções pessoais estabelecidas na Lei nº. 10.028, de 19.10.2000 - Lei de Crimes Fiscais, caso ocorra desobediência aos seus dispositivos, além de prever sanções institucionais para o ente da federação que exceder os limites de endividamento, despesas com pessoal e deixar de arrecadar impostos.

Entretanto, em que pese as virtudes da Lei de Responsabilidade Fiscal, há que se considerar que a implementação e a operacionalização da mesma geram custos, demandam tempo, investimentos com treinamentos, reestruturações organizacionais, tecnologia e sistemas de informação adequados. Tudo isso produzindo resultados que podem ser classificados como dificuldades e benefícios de sua implementação e operacionalização, especialmente para os pequenos municípios do país, assim entendidos os que possuem até 50.000 habitantes.

A realização desta pesquisa teve o objetivo de identificar e avaliar as principais dificuldades da implementação e operacionalização da Lei no primeiro ano de vigência nos pequenos municípios, visando contribuir para a obtenção de soluções mais rápidas, bem como maior aproveitamento dos benefícios decorrentes.

2. METODOLOGIA

Considerando que avaliar a implementação da Lei Complementar 101/2000 em um número maior de pequenos municípios seria uma tarefa muito abrangente, optou-se por estudar a Microrregião de Bocaiúva, tendo em vista que seus municípios possuem menos de 50.000 habitantes, sendo considerada uma região pobre, cujo desenvolvimento tem acontecido com

visível lentidão nas duas últimas décadas, se comparado com o crescimento de outras cidades norte-mineiras.

Esta microrregião, limítrofe ao município de Montes Claros (cidade mais desenvolvida do Norte de Minas Gerais), é composta pelos municípios de Bocaiúva, com 42.764 hab.; Engenheiro Navarro, com 7.071 hab.; Francisco Dumont, com 4.474 hab.; Guaraciama, com 4.467 hab., e Olhos D'água com 4.271 habitantes.¹

Para a execução deste estudo foi utilizada a pesquisa qualitativa exploratória em fontes secundárias e primárias, através do método de estudo de caso.

A pesquisa bibliográfica em fontes secundárias correspondeu ao estudo propriamente dito da Lei e à consulta em livros, comentários e pareceres, periódicos publicados, bem como publicações por meio eletrônico, visando o necessário embasamento teórico.

Na pesquisa exploratória em fontes primárias foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com prefeitos, contadores, assessores e advogados, abordando questões pertinentes ao planejamento, à gestão e à execução contábil conforme as diretrizes da Lei nº. 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, avaliando as condições de operacionalização e identificando as dificuldades e benefícios decorrentes de sua implementação nos pequenos municípios da Microrregião de Bocaiúva.

3. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E OS PEQUENOS MUNICÍPIOS

Para os poderes e governos nos níveis federal, estadual e também para os grandes municípios não é difícil a mensuração e constatação dos benefícios gerados. Tampouco é difícil a identificação e superação das dificuldades originadas. O mesmo não se pode dizer para os pequenos municípios, que se constituem em cerca de 90% do total de municípios do país e que não dispõem da infra-estrutura necessária para cumprir todas as exigências estabelecidas na Lei Complementar 101/2000, embora sejam beneficiados por alguns de seus dispositivos, especialmente o art. 64, conforme abaixo:

Art. 64. A União prestará assistência técnica e cooperação financeira aos Municípios para modernização das respectivas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária, com vistas ao cumprimento das normas desta Lei complementar.

§ 1º A assistência técnica consistirá no treinamento e desenvolvimento de recursos humanos e na transferência de tecnologia, bem como no apoio à divulgação dos instrumentos de que trata o art. 48 em meio eletrônico de amplo acesso público.

§ 2º A cooperação financeira compreenderá a doação de bens e valores, o financiamento por intermédio das instituições financeiras federais e o repasse de recursos oriundos de operações externas.

Mesmo com o apoio técnico e financeiro por parte da União, que, por si só, já se constitui em um benefício direto decorrente da Lei Complementar 101/2000, todo o processo de implementação e operacionalização na prática administrativa dos pequenos municípios pode gerar inúmeras dificuldades de naturezas diversas em função de suas carências.

A principal fonte de receita da maioria dos pequenos municípios brasileiros é constituída de recursos oriundos de transferências constitucionais referentes à repartição das arrecadações de impostos federais e estaduais; de repasses ao FUNDEF previstos na Lei 9424/96; de valores destinados ao SUS de acordo com a Lei 8080/90; bem como de transferências voluntárias conforme celebração de convênios federais e estaduais, configurando, assim, a condição de entes dependentes dos recursos do Estado e da União.

4. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NA MICRORREGIÃO DE BOCAIUVA

Dificuldades e benefícios no planejamento orçamentário municipal

Embora o Presidente da República Fernando Henrique Cardoso tenha vetado o artigo 3º que regulamentava a matéria referente ao Plano Plurianual, a Lei de Responsabilidade Fiscal, mantendo as exigências constitucionais, instituiu novas normas para a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e para a Lei de Orçamento Anual – LOA.

Especificamente com relação à Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, além de atender ao disposto no § 2º do art. 165 da Constituição, a Lei de Responsabilidade Fiscal introduz inovações dispendo sobre:

- equilíbrio entre receitas e despesas (art. 4º);
- critérios e formas de limitação de empenho (art. 4º);
- normas relativas ao controle de custos (art. 4º);

- condições e exigências para transferência de recursos para entidades públicas e privadas (arts 4º e 26º) ;
- forma de utilização e montante de reserva de contingência (art. 5º);
- critérios para o executivo estabelecer a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso (art. 8º);
- definição de situações para contratação de hora extra (art. 22º);
- definição de despesa considerada irrelevante que não precisará atender aos pressupostos da geração de despesas (art. 16º);
- critérios de novos projetos após atendimento dos que já estão em andamento (art. 45º);
- I autorização para o município ordenar custeio de despesas do Estado e da União (art. 62º);
- Anexo de Metas Fiscais estabelecendo metas anuais, em valores correntes e constantes para um período de três anos, referentes a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública (art. 4º);
- Anexos de Riscos Fiscais avaliando passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas (art. 4º).

De acordo com a pesquisa, na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO a maior dificuldade sentida em todos os municípios foi em relação ao equilíbrio entre receitas e despesas. Também houve dificuldade em menor grau, quanto a elaboração de normas para o controle de custos e quanto aos critérios para limitação de empenho nos municípios de Guaraciama e Francisco Dumont, bem como dificuldade em todos os municípios, exceto Bocaiúva, quanto a autorização para ordenar custeio de despesa do Estado e da União.

Em relação aos Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais, todos os municípios da Microrregião utilizaram a prerrogativa que lhes foi concedida pela LRF e optaram por entregá-los a partir de 2005, tendo em vista a quantidade e a complexidade dos relatórios que os compõem. A esse respeito, o Contador José Waldivino dos Reis, Assessor Contábil dos municípios de Guaraciama, Olhos D'água, Engenheiro Navarro e Francisco Dumont, declarou:

(...) A bem da verdade, os municípios, principalmente do Norte de Minas, não têm um grau de gerenciamento e planejamento no nível do que a Lei exige para toda essa gama de relatórios (Entrevista –22.12. 2001).

Para a elaboração da Lei de Orçamento, constatou-se que os municípios da Microrregião de Bocaiúva não tiveram dificuldades para atender às novas regras da LRF, a não ser quanto

ao demonstrativo do efeito sobre receitas e despesas, decorrente de renúncia de receita e do aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.

Questionado quanto aos benefícios gerados pela LRF para o município de Bocaiúva, com relação às inovações relativas ao planejamento, o Secretário de Finanças, Sr. Durval Miguel Neto declarou:

(...) o grande benefício é que o povo terá condições de saber o que está previsto na meta do executivo, acompanhando se o mesmo está seguindo e executando a mesma (...) também dará condições para que toda a equipe e todas as áreas trabalhem no mesmo sentido visando atingir os objetivos planejados (Entrevista – 13.09.2001).

O Contador José Waldivino dos Reis, expressando sua opinião sobre os benefícios quanto ao planejamento, que a LRF gera para os municípios, afirmou:

(...) permite cobrar dos prefeitos, da contabilidade e da administração, de um modo geral, um melhor gerenciamento das receitas, porque até então, os prefeitos só trabalhavam com as despesas. Apenas recebiam as receitas e gastavam o tempo todo. Então com as metas, os relatórios mensais, o estabelecimento de tetos para gastos com pessoal, de certa forma veio melhorar muito, pois os municípios estão sendo melhor gerenciados, a dívida diminuindo e conseqüentemente os prefeitos vão promover o crescimento dos municípios aplicando mais recursos em obras para a população (Entrevista – 22.12.2001).

Quanto ao planejamento da Lei de Orçamento Anual, foi verificado que a dificuldade maior consiste na necessidade de adequação tecnológica, que permita a utilização de metodologias mais apropriadas para se fazer previsões de receitas durante a elaboração do orçamento, visando a estimar valores compatíveis com a realidade dos municípios.

Dificuldades e benefícios na gestão municipal

A Lei de Responsabilidade Fiscal traz em seu bojo um elenco de medidas e procedimentos restritivos relativas à geração de despesas e endividamento dos municípios, obrigando os gestores a promoverem ajustes necessários à permanência do equilíbrio entre receitas arrecadadas e despesas executadas.

Estabelece um percentual de 60% da Receita Corrente Líquida como limite máximo para despesa total com pessoal, sendo que o rateio nos municípios é de 54% para o Executivo e 6% para o Legislativo.

Em relação a estes limites, o Sr. Alberto Eustáquio Caldeira de Melo, Prefeito do Município de Bocaiúva, manifestou sua opinião:

(...) estando com a máquina enxuta, não tendo excesso de funcionários, qualquer prefeitura consegue administrar dentro desse limite. O prefeito que falar que não consegue estar dentro desse limite, ou está com empreguismo ou está com funcionários *incompetentes*. *Quer dizer, ele não está com a máquina adequada (Entrevista –13.09.2001).*

A LRF também fixa limite para a dívida pública consolidada, mobiliária e operações de crédito, cujo montante a Resolução 78/98 do Senado Federal (apud CRUZ, 2000) no seu art. 6º, assim determina:

III – o saldo total da dívida não poderá superar valor equivalente ao dobro da Receita Líquida Real anual, definida no § 3º, para os pleitos analisados no ano de 1998, decrescendo esta relação à base de um décimo por ano, até atingir valor equivalente a uma Receita Líquida Real anual para os pleitos analisados no ano de 2008 em diante.

Um ajuste exigido pela LRF é a limitação de empenho e de movimentação financeira quando a realização das receitas não comportar o cumprimento das metas de resultado estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais. Entretanto, os municípios com menos de 50.000 habitantes só terão que realizar este procedimento a partir de 2006, a não ser que estejam com a dívida pública acima dos limites permitidos.

Todos os municípios da microrregião estudada, de acordo com as entrevistas, encontravam-se com o montante da dívida pública dentro dos limites conforme Resolução supracitada. Porém, constatou-se que a manutenção da dívida dentro dos limites estabelecidos é uma das dificuldades que os prefeitos vêm enfrentando em seus municípios, mormente no Município de Bocaiúva.

No aspecto gerencial, as exigências mais difíceis para os gestores dos municípios da Microrregião estudada foram:

- Observância dos limites e condições fixados para o montante da dívida (art. 32, § 1º, inciso III);
- Vedação das operações de crédito, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida entre a União, Estado e Município (art. 35º), e, principalmente,
- Vedação da contratação de operações de crédito para custeio de despesas correntes (art. 35º, § 1º, inciso I).

Este último dispositivo foi apontado pelos entrevistados como o de maior grau de dificuldade, pois impede que os gestores contraiam dívidas junto a instituições financeiras para pagamento das despesas de custeio, tais como pagamento de pessoal ou a fornecedores.

Outra dificuldade enfrentada pelos municípios é referente ao art. 64 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que trata da assistência técnica e cooperação financeira disponibilizadas pela União para a modernização das respectivas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária dos municípios, para que os mesmos possam cumprir os ditames da Lei.

Verificou-se que dois prefeitos desta Microrregião não solicitaram este apoio à União: um, por desconhecimento total deste benefício, e, o outro, por ignorar parte do teor do art. 64, que no parágrafo 2º estabelece que a cooperação financeira também poderá ser realizada em forma de doações de bens e valores.

Ainda quanto à solicitação deste benefício determinado na Lei, os demais municípios formalizaram a solicitação, porém foi declarado que não receberam este apoio e, com isto, as administrações ficaram prejudicadas, tendo as dificuldades aumentadas por: insuficiência de informação para prefeitos e assessores; falta de treinamento adequado para funcionários e deficiências de ordem tecnológica (*hardware e software*).

No tocante aos dispositivos que determinam a transparência da gestão fiscal, ficou comprovado que nenhum dos municípios divulga seus relatórios na internet, apesar deste procedimento já ter sido determinado pela Lei 9.755/98 e normatizado pela Instrução Normativa TCU nº. 28 de 05/05/1999.

Para o cumprimento desta exigência, os Governos Federal e Estadual disponibilizam os sites www.contaspublicas.gov.br e www.cpublicas.com.br, respectivamente.

Além dos sites acima, há uma parceria entre a Associação dos Municípios da Área Mineira da Adene - AMAMS e a Associação dos Pequenos Municípios de Minas Gerais - ASPEMG para disponibilizar aos municípios associados, com baixo custo, o site

www.aspemg.com.br, conforme informação dos entrevistados no Município de Guaraciama.

Ainda que os relatórios não estejam sendo amplamente divulgados por meios eletrônicos, os municípios estão atendendo às determinações contidas no art. 48 da LRF, colocando os relatórios e informações exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal à disposição dos cidadãos nas prefeituras e câmaras.

Em relação a esta medida, o Contador José Waldivino dos Reis salientou duas inovações instituídas pela Lei:

Antes as contas públicas ficavam disponíveis apenas 60 dias por ano e o cidadão tinha que provar que era um contribuinte. Agora as contas ficam disponíveis durante todo o ano e qualquer cidadão tem acesso a elas na câmara ou na prefeitura (Entrevista – 17.09.2001).

Para a geração de despesas de caráter continuado, a LRF determina que deverão ser implementadas medidas de compensação, através do aumento permanente da receita ou redução permanente da despesa.

Apesar da condição de municípios dependentes de transferências constitucionais, foi constatado que a exigência acima obriga os gestores a buscar novas fontes de receitas para financiar o aumento permanente de despesas na geração de empregos e crescimento dos municípios, conforme observado na fala do Prefeito de Olhos D'água, o Sr. Antônio Tirone Dias, que está procurando aumentar a arrecadação do município através da exploração do turismo.

Segundo este prefeito, Olhos D'água e Francisco Dumont, juntamente com mais seis municípios da região, formam o “Circuito das Cachoeiras”, e seus gestores estão buscando recursos para o turismo, inclusive através de convênios com o Governo Federal, sendo que Olhos D'água também faz parte do projeto turístico da Serra do Cabral.

Também a compensação é exigida para a renúncia de receitas e, sobre isso, o Prefeito Alberto Eustáquio Caldeira de Melo, declarou:

(...) o cidadão cobra uma saúde melhor, uma educação melhor, uma estrutura melhor no município. Cobra, mas ele tem que pagar por isso também. Ele não vai pagar mais do que deve, mas o que deve tem que ser pago. Então, a primeira coisa é a cobrança efetiva da dívida ativa (Entrevista – 13.09.2001).

Observou-se, também, que os prefeitos entrevistados mostram-se receosos e preocupados em seguir rigorosamente os limites e condições impostas pela LRF, para não sofrerem as sanções pessoais estabelecidas na Lei de Crimes Fiscais, mesmo que isto represente rigidez na administração e insatisfação do eleitor, como demonstra a fala do Prefeito Francisco Adevaldo Soares Praes:

As necessidades da população carente de Guaraciama são muitas. Há muitos pedidos de benefícios que a lei proíbe e o prefeito não pode realizar. Também tem pedidos de realização de obras não incluídas no PPA2 e até explicar que a Lei não permite, fica parecendo que o prefeito está se esquivando de realizar a obra (Entrevista – 17.09.2001).

Outro fato que tem gerado insegurança é o temor de vir a sofrer conseqüências no futuro em decorrência de falhas involuntárias de auxiliares e assessores, conforme expressa a fala do Prefeito Alberto Eustáquio Caldeira de Melo:

Os serviços públicos são falhos, e mesmo por uma falha involuntária, o prefeito pode responder criminalmente, juridicamente, com seu patrimônio e com perdas de direitos políticos e isto, para mim, é um absurdo (Entrevista – 13.09.2001).

Os entrevistados citaram como benefícios decorrentes da Lei, a médio e longo prazo, para a gestão dos municípios em geral: melhor gerenciamento dos recursos públicos; controle da dívida pública; o “engessamento” (impedimento da ação gerencial) para prefeitos irresponsáveis; a participação popular nas decisões e a transparência das contas públicas.

Outro benefício decorrente da Lei de Responsabilidade Fiscal mencionado nas entrevistas refere-se ao aumento da credibilidade na administração pública, tendo em vista que a aplicação de sanções pessoais e institucionais, quando houver infringência de seus dispositivos, garante a confiança do cidadão na atuação dos gestores públicos.

Dificuldades e benefícios na execução contábil municipal

Além de manter a obrigatoriedade dos procedimentos contábeis contidos na Lei 4.320/64, a Lei de Responsabilidade Fiscal introduziu as novas normas de escrituração contábil abaixo relacionadas:

- registro próprio das disponibilidades de caixa, evidenciando os recursos vinculados;
- demonstrações contábeis isolada e conjuntamente de cada órgão, fundo ou entidade;
- receitas e despesas da previdência própria em demonstrativos separados;
- identificação da natureza e do tipo de credor, evidenciando o montante e a variação da dívida ou compromisso;
- destaque na demonstração das variações patrimoniais, da origem e destinação dos recursos provenientes da alienação de bens;
- sistemas de custos que permitam acompanhar e avaliar o resultado dos programas de governo, no intuito de reduzir o desperdício e atingir o equilíbrio entre as receitas e despesas;
- identificação dos beneficiários de precatórios judiciais por ordem cronológica;
- elaboração da Programação Financeira Mensal;
- elaboração e acompanhamento das Metas Bimestrais de Arrecadação;
- elaboração bimestral do Relatório Resumido da Execução Orçamentária;
- elaboração semestral do Relatório de Gestão Fiscal.

Dentre as inovações acima, os contadores entrevistados, Vicente Soares Duarte (2001), Contador da Prefeitura de Bocaiúva, e José Waldivino dos Reis (2001), assessor e contador dos demais municípios, relataram que as medidas de difícil operacionalização nos municípios da Microrregião de Bocaiúva foram:

- elaboração da Programação Financeira Mensal;
- elaboração e acompanhamento das Metas Bimestrais de Arrecadação;
- elaboração bimestral do Relatório Resumido da Execução Orçamentária;
- elaboração semestral do Relatório de Gestão Fiscal;
- sistemas de custos que permitam acompanhar e avaliar o resultado dos programas de governo, no intuito de reduzir o desperdício e atingir o equilíbrio entre as receitas e despesas.

A Lei 4.320/64 já exigia a elaboração da programação financeira em periodicidade trimestral. Agora o art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal determina que o Poder Executivo divulgue a Programação Financeira e o Cronograma Mensal de Desembolso do

município, compreendendo o Executivo e o Legislativo até 30 (trinta) dias após a publicação do Orçamento.

Especificamente no Município de Bocaiúva, os demonstrativos citados no parágrafo anterior, juntamente com as Metas Bimestrais de Arrecadação, apresentaram maior grau de complexidade para sua execução, embora considerados instrumentos valiosos de planejamento e controle para os administradores.

Outra norma considerada de difícil execução no Município de Bocaiúva refere-se ao Sistema de Apuração de Custos dos serviços públicos, tendo em vista não possuir programa computadorizado adequado para a realização deste procedimento. Entretanto, a apuração dos custos nos municípios de Guaraciama, Francisco Dumont, Engenheiro Navarro e Olhos D'água, cuja movimentação financeira é relativamente pequena, está sendo realizada por centro de custos.

Para ambos os contadores, o relatório que apresentou maior grau de dificuldade foi o Relatório de Gestão Fiscal - RGF, pois apresenta alto grau de complexidade. É composto de muitos demonstrativos, demanda muito tempo e pessoal adequadamente treinado para ser elaborado.

Além deste relatório, o contador Vicente Soares Duarte (2001) apontou, também, um maior grau de dificuldade para as demonstrações contábeis isolada e conjuntamente de cada órgão, fundo ou entidade, justificando que, antes, a prefeitura fazia a sua contabilidade e que, hoje, o contador tem que trabalhar conciliando prefeitura, câmara, fundações e autarquias.

Ficou evidente que a dificuldade maior para o cumprimento dessa exigência é a dependência da informação dos dados contábeis dos outros órgãos, fundações e autarquias para que possa ser feita a consolidação das demonstrações contábeis na Contadoria da Prefeitura de Bocaiúva.

Com relação ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO, as dificuldades detectadas são referentes aos Demonstrativos de Resultados Nominal e Primário, bem como ao Demonstrativo de Restos a pagar, inscritos, pagos e a pagar.

O Contador Vicente Soares Duarte (2001) expôs que, antes da LRF, a Contabilidade Pública elaborava os relatórios a posteriori e o prazo para a entrega da Prestação de Contas Anual ao Tribunal de Contas de Minas Gerais era até 31 de março do ano seguinte, conseqüentemente havia tempo suficiente para sua elaboração. Hoje, o Contador Público tem que trabalhar com dados atualizados e emitir relatórios complexos num espaço de tempo muito curto, gerando necessidade de horas extraordinárias de trabalho.

O cumprimento das normas inovadoras da Lei de Responsabilidade Fiscal acarretou sobrecarga de trabalho também na contabilidade dos outros municípios da Microrregião estudada, sendo que, de acordo com as entrevistas, esta conseqüência é decorrente de treinamento insuficiente do pessoal técnico/administrativo e da não orientação adequada aos prefeitos e assessores por parte dos órgãos responsáveis do governo federal e estadual.

Além deste fato, os municípios apresentaram deficiências quanto aos recursos tecnológicos e materiais, dificultando a confecção dos relatórios e demonstrativos de maneira correta e em tempo hábil.

Verificou-se que, embora os relatórios e demonstrações acima citados apresentem um maior grau de complexidade para sua elaboração, os contadores entrevistados concordaram que os mesmos são instrumentos benéficos, que ampliam a visão do administrador, permitem o acompanhamento e controle mais efetivo relativos à evolução da arrecadação das receitas; dívida pública; despesas realizadas e a realizar e aos custos dos serviços públicos.

Concordaram, ainda que tais relatórios e demonstrações possibilitam aos gestores efetuarem, ao longo do ano, avaliações mensais, bimestrais, semestrais e, assim, promoverem a correção dos desvios e ajustes necessários à manutenção do equilíbrio fiscal no município.

5. CONCLUSÃO

A Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal prevê para os pequenos municípios, além do disposto no art. 64, algumas prerrogativas, para se adequarem, tais como: prazo de cinco anos para entrega dos Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais;

opção para limitação de empenho a partir de 2006 e periodicidade semestral para elaboração do Relatório de Gestão Fiscal. Isto denota que o governo brasileiro, antecipadamente, reconheceu as deficiências sociais e infra-estruturais dos mesmos.

Como benefício maior, a análise das entrevistas demonstrou que a Lei de Responsabilidade Fiscal está, de fato, provocando mudanças na mentalidade dos gestores, na medida em que se observou a conscientização de que a gestão municipal tem que ser realizada de maneira responsável, elaborando orçamentos compatíveis com a realidade, mantendo a dívida sob controle, gerenciando melhor as despesas e, em especial, as receitas.

A adoção de atitudes empreendedoras, por parte dos gestores, na busca de novas fontes de receitas permanentes para os municípios, o reconhecimento da necessidade do conhecimento técnico e de tecnologias adequadas como instrumentos de auxílio e apoio à administração, a contabilidade permanentemente atualizada e o controle efetivo da execução orçamentária realizado através dos relatórios mensais, bimestrais, semestrais e anuais podem ser citados, também, como grandes benefícios decorrentes da implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, os quais, após a devida adequação dos municípios, de acordo com as expectativas dos entrevistados, promoverão gradativamente o crescimento ordenado e o aumento da credibilidade nas administrações públicas.

Além dos benefícios supra citados constatou-se, ainda, a valorização do profissional da contabilidade como assessor e consultor do gestor municipal.

Entretanto, nas administrações municipais da Microrregião de Bocaiúva foram observadas conseqüências negativas geradas por esta Lei, tais como insegurança do gestor municipal oriunda do receio às sanções pessoais; sobrecarga de trabalho motivada por deficiências de informação, treinamento, tecnologia e limites com despesas de pessoal, além da “rigidez” na gestão municipal.

Com relação às dificuldades, anteriormente citadas, relativas ao planejamento orçamentário, à gestão e execução contábil, verificou-se que foram originadas na gama de relatórios e no alto grau de complexidade dos procedimentos e exigências determinadas na Lei.

No tocante à operacionalização, este estudo mostra que na implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal as condições foram adversas para os pequenos municípios da microrregião estudada por não possuírem a infra-estrutura necessária, tais como pessoal técnico adequadamente treinado e tecnologias eficazes; além da dificuldade em obter dos órgãos governamentais a assistência técnica e a cooperação financeira, conforme previsto no art. 64, bem como obter tempestivamente a informação e orientação necessárias para a execução dos procedimentos exigidos.

Concluindo, na prática, os municípios da Microrregião de Bocaiúva não tiveram como cumprir rigorosamente as diretrizes desta Lei no primeiro ano de sua implementação, porém estão se adequando e buscando os meios necessários para atender plenamente as suas determinações.

Referências bibliográficas

CRUZ, Flávio da (Coord) et al. Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001, 346 p.

FIGUEIRÊDO, Carlos Mauricio Cabral; NÓBREGA, Marcos Antonio Rios da. Os Municípios e a Lei de Responsabilidade Fiscal – Perguntas e Respostas. Disponível<<http://www.federativo.bnds.gov.br>> Acesso em: 04.08.01.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Lei de Responsabilidade Fiscal – Manual Básico. Belo Horizonte: Tribunal de Contas. dezembro 2000, 135 p.