

## OS ARQUIVOS MUNICIPAIS E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)

Cristiele Alpi <sup>1</sup>

Olga Maria Correa Garcia <sup>2</sup>

### Resumo

Este trabalho tem como objetivo investigar a contribuição do arquivo municipal no cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), nos municípios do Rio Grande do Sul. A LRF estabelece normas para as finanças públicas, mediante ações que previnam riscos e corrijam os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização, como premissas básicas. Trata-se de uma pesquisa descritiva, de abordagem qualitativa e quantitativa. No qual se teve como objeto de estudo os 496 municípios do Rio Grande do Sul, sendo selecionados os que possuíam endereço eletrônico cadastrado junto ao Arquivo Público do Estado do RS. Os dados foram coletados através de um questionário, enviado por e-mail às prefeituras. Partindo dos resultados desta pesquisa, foi possível conhecer os principais aspectos da contribuição dos arquivos municipais no cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como a realidade que cerca os arquivos dos municípios gaúchos e as diretrizes estabelecidas pela lei.

**Palavras-chave:** Arquivos municipais. Lei de Responsabilidade Fiscal. Gestão documental.

### Abstract

The present work arise from importance of investigate the contribution of municipal archive to accomplish the Fiscal Responsibility Law (FRL), in municipality of state Rio Grande do Sul. The FRL establishes roles with the objective in Fiscal'managent for the public finances, through prevention actions against risks and deflections which can to affect the balance of public bills, stand out the planning, control, transparency and the responsabilization as basic principles.The developed research is descriptive of approach qualitative and quantitative. The study object this research were the municipality of Rio Grande do Sul, in which it were selected those ones with eletronic adress registered in the States public archive.The dies were collected through of a questinnaire that was sent by e-mail to target prefecture. Through research's results will be possible know the contribution's principal aspects of municipal archives to accomplish the Fiscal Responsibility Law, as well as, the reality that involve the municipal archives of Rio Grande do Sul and policies established by this law.

**Key-words:** Municipal archive. Fiscal Responsibility Law. Managent documentary.

---

<sup>1</sup> Acadêmica do curso de Arquivologia da Universidade Federal de Santa Maria.

<sup>2</sup> Professora do Departamento de Documentação da Universidade Federal de Santa Maria.

## 1 INTRODUÇÃO

Os municípios são as instituições mais antigas, que mantiveram as mesmas funções e competências. A descentralização política garante a gestão e a custódia de seus próprios documentos, resultando numa melhora na qualidade dos serviços, o que com um grande aumento na produção de documentos, ocasionou a necessidade de acesso às informações neles contida, para comprovar direitos e realizar os serviços públicos (OLIVEIRA, 2003).

Durante muito tempo, os arquivos foram considerados depósitos de papéis velhos. A própria administração pública considera isso ao denominá-los de “arquivos mortos”, segundo o Censo realizado pelo Sistema de Arquivos do Estado do RS, em 2005. No entanto, a complexidade das ações governamentais, a crescente produção de documentos e o avanço das tecnologias de informação apontam para a necessidade de políticas públicas, voltadas para a gestão de documentos, que assegure racionalidade, eficiência e transparência administrativa<sup>3</sup>.

A LRF despertou nos administradores a necessidade de informações mais complexas, para a administração das finanças públicas (MARCUIZZO; FREITAS, 2002), pois para o cumprimento da mesma, a administração pública precisa acessar os documentos, como subsídio para a elaboração dos documentos exigidos pela lei. A gestão dos documentos permite que estes, possam ser localizados com rapidez e sem transtornos, eficácia e controle, melhor funcionamento dos departamentos e dos órgãos na tomada de decisões (DÍAZ, 2003).

Ao considerar a necessidade de acesso aos documentos para que sejam cumpridas as diretrizes especificadas na LRF, apresenta-se este trabalho, tendo como orientação o pressuposto da contribuição dos arquivos no cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, nas prefeituras dos municípios do Rio Grande do Sul.

## 2 OBJETIVOS

Como objetivo geral da pesquisa busca-se investigar a contribuição do arquivo municipal no cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), nas prefeituras do estado do Rio Grande do Sul.

---

<sup>3</sup> Fonte: “Os arquivos públicos e privados: estratégias para a institucionalização de arquivos municipais”, de Daise Aparecida Oliveira, disponível no site: [www.arquivonacional.gov.br/pub/virtual](http://www.arquivonacional.gov.br/pub/virtual), acesso em 30 ago. 2006.

Quanto aos objetivos específicos, pretende-se: reconhecer a realidade que cerca os arquivos municipais e sua inserção no contexto das administrações municipais; estudar a Lei de Responsabilidade Fiscal; e analisar a contribuição do arquivo no cumprimento da lei.

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

#### 3.1 O profissional e os arquivos

A Arquivologia também conhecida como arquivística, é uma disciplina que estuda as funções do arquivo, os princípios e técnicas a serem observados na produção, organização, guarda, preservação e utilização dos arquivos (D.B.T.A., 2005). Esta, evoluiu para preparar um profissional capaz de acompanhar as transformações sociais e o aumento das massas informacionais em todas as áreas de atividade humana.

Os arquivos refletem as atividades administrativas e são imprescindíveis para dar continuidade e consistência as ações governamentais, caracterizando-se a *posteriori*, como fonte histórica de acordo com seu valor. Sua função é dar acesso às informações e para isso é necessário considerar todos os princípios, normas e técnicas que regem as funções de gestão dos arquivos, como: a criação, a aquisição, a classificação, a avaliação, a descrição, a conservação e a comunicação ao usuário (ROUSSEAU; COUTURE, 1998).

Hoje, se tem necessidade cada vez maior de informações. A massa documental produzida acabou por provocar uma reestruturação nos organismos. Os arquivos constituem a base para as decisões gerenciais, elementos de informação, contribuindo para o desenvolvimento social, econômico, científico e tecnológico. Mas, as instituições muitas vezes não percebem que a informação constitui um recurso fundamental, desconhecem que estas serão mais úteis se consideradas como um todo, gerido sistematicamente, coordenado, harmonizado, objeto de uma política de gestão da informação arquivística (RICHTER; GARCIA; PENNA, 2004).

Assim, cabe destacar que:

os documentos são eficientemente administrados quando, uma vez necessários, podem ser localizados com rapidez e sem transtorno ou confusão; quando conservados a um custo mínimo de espaço e manutenção enquanto indispensáveis às atividades correntes; e quando documento é preservado por tempo maior do que o necessário a tais atividades, a menos que tenham valor contínuo para a pesquisa e outros fins (SCHELLENBERG, 2006, p. 68).

Em síntese, Bellotto (2004) afirma que, temos os arquivos administrativos correntes, permitem que a administração siga em frente, ou seja, as atividades clássicas da administração – prever, organizar, comandar, coordenar e controlar – não se efetuam sem documentos. Assim, pode se dizer que, quanto mais informados os administradores estiverem sobre um assunto, melhor e mais completamente poderão decidir sobre ele.

Desta forma, percebe-se a necessidade da organização dos arquivos para que a administração possa comprovar direitos, tornar se mais segura e também para que tenha subsídios para a tomada de decisões, o que resultará em um serviço de melhor qualidade.

### **3.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**

A Lei Complementar nº101, aprovada em 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), estabelece normas financeiras públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização, como premissas básicas. Que conforme Marcuzzo e Freitas (2002) têm os preceitos apresentados a seguir:

O planejamento é aprimorado pela criação de novas informações, metas, limites e condições para a renúncia da receita e para a geração de despesas, inclusive com pessoal e de seguridade, assunção de dívidas, realização de operações de crédito e concessão de garantias.

A transparência se concretiza com a divulgação ampla de relatórios de acompanhamento da gestão fiscal, que permitem identificar receitas e despesas. Estes visam permitir que a sociedade conheça e compreenda as contas públicas, logo, se faz necessário que sejam divulgadas em linguagem clara e objetiva (FIGUEIRÊDO, 2001).

O controle é caracterizado pela maior transparência e pela qualidade das informações, exigindo uma ação fiscalizadora mais efetiva e contínua dos tribunais de contas e a criação de sistemas de controle interno nos órgãos.

Já a responsabilização deve ocorrer sempre que houver o descumprimento das regras com a suspensão das transferências voluntárias, das garantias e da permissão de contratação de operações de crédito, inclusive adiantamento da receita orçamentária. Os responsáveis sofrerão as sanções previstas na lei 10.028/00, que trata dos crimes de responsabilidade fiscal.

Assim, a gestão fiscal pressupõe que a ação governamental seja precedida de propostas planejadas, ocorra dentro dos limites e das condições institucionais e que o resultado seja o equilíbrio entre as receitas e despesas. Com isso, os agentes públicos não podem mais atuar ao seu “bel prazer”, todos tem seus direitos e obrigações (GUEDES, 2001). Observa-se também que em todo o texto da Lei de Responsabilidade Fiscal, as regras aparecem conjugadas a algum tipo de relatório, demonstrativo ou audiência pública <sup>4</sup>.

Para tornar o controle mais objetivo, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, a LRF determina o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, e obriga a disponibilizar, as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo, com vistas a possibilitar a mensuração e avaliação dos resultados da ação.

Também a publicidade é um dos mais relevantes princípios, que visa o maior grau de transparência às ações governamentais. A Lei de Responsabilidade Fiscal veio contribuir decisivamente para esse princípio, através de meios eletrônicos de acesso público, de todos os planos, orçamentos, prestações de contas e respectivos pareceres prévios, relatórios e outros.

A lei ainda estabelece que as infrações aos seus dispositivos sejam punidas com base no Código Penal, Decreto-Lei 201/67, específico para os municípios, e na Lei 10.028/00. Neste sentido, Guedes (2001) especifica que o Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas e o Sistema de Controle Interno de cada poder e do Ministério Público, devem fiscalizar o cumprimento das normas da LRF. Os Tribunais de Contas, como parte responsável pela fiscalização, vem realizando uma intensa mobilização, principalmente no que diz respeito à orientação, manualização, treinamento e regulamentação como possivelmente há anos não realizava (OLIVEIRA, 2005).

A lei despertou nos administradores a necessidade de informações mais complexas para a Administração Pública, permite melhor avaliação da gestão de prefeitos, governantes e do Presidente da República (MACUZZO; FREITAS, 2002).

Khair (2000) ainda ressalta que, para haver responsabilidade fiscal é necessário que haja antes de tudo responsabilidade, competência, participação e transparência em todas as fases do planejamento da ação do governo.

---

<sup>4</sup> Fonte: “Três anos da Lei de Responsabilidade Fiscal”, de Edson Roberto Nascimento, disponível no site: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/lrf3Ed.pdf>, acesso em 07 jan. 2007.

### 3.3 Os Arquivos Municipais

Município vem do latim *municipium*, que designava a comunidade urbana formada pelos *municípes*, ou aqueles que na Roma Antiga exerciam os *munus*: funções de tutela, curatela, serviço militar e impostos diretos<sup>5</sup>. No Brasil, a instituição dos municípios está ligada aos primórdios da colonização que se efetivou com a criação de vilas, são as instituições brasileiras mais antigas.

A descentralização política garante aos municípios brasileiros, diferente em outras administrações municipais de outros países, a gestão e a custódia de seus documentos. Como consequência, houve uma significativa melhora na qualidade dos serviços públicos municipais, acompanhada de um grande aumento na produção de documentos, com crescente necessidade de acesso às informações neles contidas (OLIVEIRA, 2003).

Os documentos municipais apresentam-se como os:

produzidos, recebidos e acumulados pela Prefeitura e pela Câmara de Vereadores no desempenho de suas funções. A tais conjuntos documentais é que o arquivo municipal, como entidade administrativa responsável por sua custódia, tratamento e utilização, deverá, prioritariamente, dedicar-se (MACHADO; CAMARGO, 2000, p. 14).

Conforme Machado e Camargo (2000), arquivo municipal é a instituição responsável pelos conjuntos de documentos acumulados por órgãos dos poderes executivo e legislativo, no âmbito da administração municipal direta ou indireta. Deve ser visto como exigência legal, pois são essenciais para o processo de modernização da gestão pública, eficiência, transparência, rentabilidade, economia e preservação dos documentos públicos. Além disto, para comprovar direitos e realizar os serviços públicos, o governo tem necessidade de acessar os documentos, que deveriam estar organizados e acessíveis. Entretanto, salvo raras exceções, inexistem arquivos municipais criados legalmente e em seu lugar encontram-se depósitos desorganizados, sem controle e identificação (OLIVEIRA, 2003).

Os documentos municipais são imprescindíveis pela informação que contêm, para o propósito de orientar as decisões do poder público, evitando duplicação de esforços, repetição de ações já tratadas sem êxito e atendem ao direito que a comunidade tem de ser informada (ARQUIVO NACIONAL, 2000).

---

<sup>5</sup> Fonte: "Município", disponível no site [www.guia.ipatinga.mg.gov.br](http://www.guia.ipatinga.mg.gov.br), acesso em: 15 nov. 2006.

Como observa Oliveira<sup>6</sup>, o arquivo municipal deve ser visto como um órgão de decisão administrativa. Assim sendo, a implantação de arquivos municipais, poderá contribuir para a definição de uma política pública que favoreça o incremento da eficácia da administração e seja adequada a preservação do patrimônio histórico e cultural brasileiro.

Cabe ressaltar o Censo realizado pelo Sistema de Arquivo do Estado (2005), com o intuito de obter o levantamento dos acervos arquivísticos públicos nos municípios do Rio Grande do Sul. Destaca-se os resultados mais significativos: na maioria dos municípios, a denominação mais usada para o arquivo é “arquivo morto”; apenas 11,5 % têm um Sistema de Arquivos implementado; metade dos municípios possui acervos com lacunas; apenas 12,38% possuem arquivista; e cerca de 80% dos usuários dos arquivos são órgãos públicos/funcionários. Assim, perceber-se que a maior utilização dos arquivos é realizada pelos funcionários, e que apenas 11,5% dos municípios possuem Sistema de Arquivos.

Embora não possa ser negada a força da informação no sucesso de qualquer empreendimento, a administração municipal tem deixado muitas vezes de crescer por não dar aos documentos, a importância que merecem, visto que, eles são veículos da ação do governo, por testemunhar as relações deste com a comunidade e por provarem direitos e raízes históricas (ARQUIVO NACIONAL, 2000).

#### **4 METODOLOGIA**

A pesquisa realizada caracteriza-se como descritiva, e se desenvolveu com o objetivo geral de investigar a contribuição do arquivo no cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, nas prefeituras do Rio Grande do Sul. Assim, a população alvo é formada pelos 496 municípios do Rio Grande do Sul (IBGE/00). Do total, foram selecionados apenas os municípios que possuíam endereço eletrônico cadastrado junto ao Arquivo Público do Estado do RS, cerca de 100 municípios.

Para a coleta de dados foi elaborado um questionário, o qual foi enviado a todas as prefeituras do referido cadastro, com instruções específicas, na data de 15 de fevereiro de 2007. Destes questionários enviados, cerca de 30 e-mails retornaram, ou seja, a estas respectivas prefeituras, o questionário não foi entregue. Das demais prefeituras, nenhum questionário retornou respondido. Assim, de 13 a 15 de março, foi realizada uma pesquisa na

---

<sup>6</sup> Fonte: texto disponível no site [www.arquivonacional.gov.br](http://www.arquivonacional.gov.br), acesso em 30 agosto de 2003.

web, verificando quais prefeituras possuíam página na internet, e para as que possuíam, o questionário foi enviado pelo link “Fale Conosco” ou e-mail indicado no respectivo site, retornando então, três questionários respondidos.

Na data de 03 de maio, o questionário foi reenviado a todas às prefeituras, solicitando a colaboração e destacando a data final da coleta de dados. Destes, seis questionários foram respondidos. Para as prefeituras cujos e-mails enviados retornaram, entrou-se em contato por telefone, sendo enviados novamente os questionários, dos quais não se obteve retorno.

No dia 30 de maio de 2007 encerrou-se a coleta de dados. A partir de então, com os questionários respondidos, cerca de 9% do total enviado, deu-se o início da análise e discussão dos resultados, PR meio da abordagem qualitativa e quantitativa.

Para o início da análise dos dados, utilizou-se o método de “traço e risco”, para definir a frequência dos resultados. Para a comparação e análise dos dados, utilizou-se a percentagem. E para a representação dos dados, foram utilizados os gráficos de superfície, por ser simples na sua apresentação e facilitar assim a leitura.

Juntamente com a representação, comparação e análise dos dados realizou-se a discussão dos resultados, o que possibilitou identificar a contribuição do arquivo municipal no cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e caracterizar a realidade que acerca os arquivos municipais, nas prefeituras dos municípios do Rio Grande do Sul.

## **5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

A partir dos dados coletados e com base no referencial teórico apresentado, foi elaborada a análise qualitativa e quantitativa dos mesmos, considerando os objetivos da pesquisa. A análise possibilitou apresentar os resultados de forma descritiva, bem como as considerações finais desta pesquisa.

### **5.1 Arquivos municipais formalmente instituídos e profissionais responsáveis**

Com relação à questão que refere-se às prefeituras que possuem arquivo formalmente instituído e quais são os profissionais responsáveis pelo mesmo, as respostas indicam que apenas 44% das prefeituras possuem arquivo formalmente instituído. Destes 44%, uma minoria dos responsáveis é arquivista (25%). Assim, na maioria dos municípios (56%) não há

arquivos instituídos e a organização da documentação é realizada a critério dos funcionários, que são responsáveis pelos documentos que produzem.

Neste sentido Oliveira (2003) afirma que salvo raras exceções, inexistem arquivos municipais criados legalmente e em seu lugar encontram-se depósitos desorganizados, repletos de papéis amarrados, sem controle e identificação. Apesar da criação de arquivos municipais, bem como a implantação de gestão de documentos ser uma exigência legal (OLIVEIRA, 2003), a maioria dos municípios (56%) não dispõe de arquivos formalmente instituídos e dos que possuem, a maioria dos profissionais responsáveis não é arquivista, mas sim de outras áreas, como por exemplo, técnicos em contabilidade e mestres em história.

## **5.2 Possibilidade da atuação de Arquivistas**

Quando questionadas sobre a possibilidade da atuação de um arquivista junto à documentação, as prefeituras em sua maioria afirmam que aceitariam, seja por trabalho não-remunerado, estágio curricular ou concurso público, perfazendo um total de 67% das prefeituras entrevistadas. Das prefeituras restantes, 11% afirmam não possuir o cargo de arquivista no município, 11% não responderam e somente 11% alegam não necessitar deste profissional. Cabe salientar que os que afirmam não necessitar de um arquivista para atuar junto ao arquivo municipal, ao decorrer das respostas do questionário, observa-se que admitem ocorrer casos em que documentos não são encontrados.

## **5.3 Procedimentos de conservação dos documentos**

As respostas à questão sobre a adoção de procedimentos que buscam conservar os documentos, indicam que a maioria das prefeituras (89%), realizam algum procedimento, entre eles, a microfilmagem, sistema de informática, controle de bactérias, controle de umidade, controle de luminosidade, utilização de prateleiras de aço e de madeira, desinsetização e limpezas. Apenas 11% das prefeituras não adotam nenhum procedimento quando da conservação.

De acordo com as respostas, percebe-se que na maioria dos casos a preocupação é com os fatores ambientais. E ainda, alguns desses cuidados, que as prefeituras acreditam preservar os documentos podem estar na verdade prejudicando como, por exemplo, o uso de prateleiras

de madeira, que se não tratadas, emitem produtos voláteis ácidos, prejudiciais ao acervo (CASSARES, 2000). Também, uma minoria adota como método de conservação o uso de sistemas informatizados, porém a documentação em suporte papel não deve ser esquecida, deve também receber tratamento e procedimentos que garantam sua integridade.

#### **5.4 Perda de documentos**

De acordo com as respostas à questão sobre a perda de documentos, percebe-se que a maioria das prefeituras (67%), mesmo nas quais não há um arquivista, não ocorrem casos. Apesar disso, a situação é preocupante por que em 33% das prefeituras há perda de documentos. Entre as causas foram apontadas: o arquivamento fora de local, feito a critério dos funcionários; e o fato do arquivo ser de recente criação.

Para Machado (1996) sem a instituição de arquivos municipais, o governo pode ter como consequência a perda de provas de direito dos cidadãos, a imprecisão no fornecimento de subsídios para o processo decisório e sérias lacunas no acervo. Neste sentido, Khair (2000) também observa que o extravio ou perda de documentos da Administração Pública a que se tem guarda, corresponde a um dos crimes de funcionários contra a Administração Pública (Código Penal – Decreto Lei nº. 10.028/00), que tem como pena a reclusão de 1 a 4 anos.

#### **5.5 Controle da tramitação dos expedientes**

Com relação à questão sobre o controle da tramitação dos expedientes, as respostas revelam que 56% das prefeituras realizam controle total, as quais especificam que isto ocorre através do protocolo dos documentos, instituição de padrões de arquivamento ou ainda sistema informatizado. Os 44% das prefeituras restantes, afirmam realizar o controle parcial dos expedientes, especificando que os documentos são arquivados por assunto e ocorrem casos em estes são retirados sem o conhecimento do responsável.

Cabe destacar que, nos arquivos de prefeituras que se encontram completamente organizados, os funcionários municipais sabem em que fase de tramitação encontra-se seus expedientes e podem ter localizado a qualquer momento (PÉREZ; BLANCO; POZO, 2003).

## **5.6 Cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**

De acordo com as respostas à questão sobre o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, todas as prefeituras afirmam que cumprem totalmente. E acrescentam que, fazem cumprir todos os limites, publicam os demonstrativos e atendem as exigências. Uma das prefeituras relatou a formação de um comitê para avaliar a liberação de recursos, demonstrando assim a preocupação com o efetivo cumprimento da LRF.

Como enfatiza Khair (2000), primeiramente, para haver responsabilidade fiscal é necessário que haja responsabilidade, competência, participação e transparência em todas as fases do planejamento da ação do governo. Pode se observar que a LRF trouxe uma mudança institucional e cultural no trato com o dinheiro público, pois gerou uma ruptura na história político-administrativa do país, com a introdução da restrição orçamentária na legislação brasileira (MACRUZ; MACRUZ; CASTRO, 2001).

## **5.7 Necessidade dos documentos organizados e acessíveis**

Quando questionadas sobre a necessidade dos documentos estarem organizados e acessíveis para o cumprimento da LRF, todas as prefeituras consideraram que o grau desta necessidade é alta, e argumentam ser fundamental dispor de documentos organizados, acessíveis e sem extravio.

Neste sentido, Oliveira (2003) ressalta que o governo tem necessidade de acessar os documentos públicos, para comprovar direitos em ações judiciais, realizar serviços públicos e para auxiliar na tomada de decisões.

As exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal aliadas às punições a serem aplicadas aos administradores que não cumprirem suas regras, fazem com que estes exijam cada vez mais informações sobre suas finanças (MARCUIZZO; FREITAS, 2002), portanto, é essencial que a documentação esteja organizada, podendo ser localizada e acessada.

## **5.8 Arquivo municipal no atendimento das necessidades de acesso e informação**

As respostas em relação à questão se o arquivo municipal atende as necessidades de acesso e informação para o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, revelam que em

89% das prefeituras, o arquivo atende totalmente estas necessidades. Os 11% restantes, relatam que o arquivo atende às necessidades apenas em parte, especificando que há apenas localização visual ao documento.

Para que as prefeituras possam cumprir a LRF, é essencial que o arquivo municipal seja capaz de disponibilizar todo e qualquer documento ou livro fiscal, sem transtornos. Para isso, é fundamental que o arquivo municipal, considerado órgão de decisão administrativa <sup>7</sup>, seja criado legalmente, e disponha de profissionais especializados, os arquivistas.

### **5.9 Restrição de acesso a documentos**

Quando questionadas sobre a restrição de acesso aos documentos de arquivo, 22% das prefeituras afirmam possuir alguma restrição, especificando que isto ocorre apenas para assegurar a integridade física dos documentos. Neste sentido, Oliveira (2003) destaca que, apesar de garantido por lei, o acesso a alguns documentos encontra-se limitado, como pôde se perceber a partir das respostas. O que na visão de Khair (2000), corresponde a crime quando se refere à sonegação de documentos da Administração Pública a que se tem guarda (Código Penal – Decreto Lei nº. 10.028/00) e tem como pena a reclusão de 1 a 4 anos.

### **5.10 Necessidade de documentos para a elaboração dos demonstrativos, relatórios ou audiência pública exigidos pela LRF**

Foi solicitado às prefeituras, que indicassem quais documentos eram consultados quando da elaboração dos demonstrativos e relatórios exigidos pela LRF e também os necessários durante as audiências públicas. Assim, foram listados os seguintes documentos:

a) Para a elaboração do Relatório gerencial: balanços, planejamento de longo, médio e curto prazo, orçamentos, Lei de Diretrizes Orçamentárias, prestação de contas e respectivos pareceres prévios, Anexos de Metas fiscais, Anexos de riscos fiscais, demonstrativos para renúncia de receita, relatório resumido da execução orçamentária, balanço orçamentário,

---

<sup>7</sup> Fonte: “Acessibilidade aos documentos nos arquivos públicos municipais do estado de Santa Catarina”, de Maria Lourdes Blatt Ohira e Priscila Amorin Martinez, disponível no site: [www.geocities.com/arquivosmunicipais/textarqmunisc.doc](http://www.geocities.com/arquivosmunicipais/textarqmunisc.doc), acesso em 07 nov. 2006.

demonstrativo da execução das receitas e despesas, demonstrativo das metas anuais, Lei Orçamentária Anual, balancetes da receita e da despesa, saldos orçamentários e financeiros.

b) Para a elaboração do planejamento de longo, médio e curto prazo: execução e previsão dos orçamentos, Lei de Orçamento, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Plano Plurianual.

c) Para a elaboração dos Orçamentos: balancete da receita e despesa, projeções de órgãos oficiais, índices de participação no ICMS, inflação, receitas e despesas de exercícios anteriores e do exercício em que se elabora a proposta.

d) Para a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias: Plano Plurianual e previsão orçamentária, atas das audiências públicas e os programas instituídos pelas secretarias, plano de governo da administração e previsão da receita e despesa.

e) Para a elaboração da Prestação de contas e respectivos pareceres prévios: balancetes, convênios e contratos do poder público, processos de captação de recursos, licitações, planilhas, empenhos, notas de pagamento, declarações, extratos bancários.

f) Para a elaboração do Anexo de Metas Fiscais: balancete da receita e despesa, projeções de receita e despesa, assim como aumentos reais, aumentos de índices de participação do município, de tributos cobrados, de renúncia de receita, de reajustes para o funcionalismo, de criação ou expansão de novos serviços, demonstrativo de projeção atuarial, demonstrativos de evolução do Patrimônio, receitas e despesas previdenciárias, entre outras.

g) Para a elaboração do Anexo de Riscos Fiscais: balancete da receita, processos judiciais em andamento, declaração do departamento jurídico sobre eventuais cobranças de precatórios ou requisições de pequeno valor.

h) Para a elaboração do demonstrativo para renúncia de receita: leis de isenções de receitas, relatório do setor tributário, estimativa de desconto de impostos ou isenções, declaração sobre qual o valor a ser renunciado, verificação se foi considerado na previsão orçamentária ou se serão necessárias medidas de compensação.

i) Para a elaboração do Relatório Resumido da Execução Orçamentária: balanços, receita prevista e arrecadada, despesa fixada e empenhada, relatório de despesas por função, resultado nominal e primário, levantamento de restos a pagar e receita corrente líquida.

j) Para a elaboração do Balanço orçamentário: orçamento e balancetes da receita e da despesa.

k) Para a elaboração do demonstrativo da execução das receitas e despesas: balancetes, documentos de arrecadação municipal, extratos bancários, lançamentos da receita, empenhos, notas fiscais, liquidações e pagamentos para a despesa.

l) Para a elaboração do Demonstrativo das metas anuais: execução e projeções da receita e despesas, inflação, aumentos de índices de participação do município, tributos cobrados, renúncia de receita, reajustes para o funcionalismo, de criação ou expansão de novos serviços.

m) Para a elaboração da Lei Orçamentária Anual: Lei de Diretrizes Orçamentárias, projeções de órgãos oficiais, índices de participação no ICMS, inflação, receitas e despesas de exercícios anteriores e do exercício em que se elabora a proposta.

Assim, percebe-se a grande necessidade de acesso aos documentos produzidos pela própria administração pública, como subsídio ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Reafirma-se assim, a necessidade da organização, conservação e disponibilidade dos documentos, assegurando o cumprimento da LRF.

### **5.11 Gestão atual x gestão anterior: consulta aos documentos**

Quanto à questão sobre a consulta de documentos da gestão anterior para a elaboração dos relatórios e demonstrativos exigidos pela LRF, as respostas indicam que a maioria das prefeituras (67%) realiza essa consulta e afirma que esta ação resulta da própria lei. Contudo, 22% das prefeituras afirmam não consultar documentos de outras gestões, explicam que isto ocorre porque fazem uso de sistemas informatizados e porque a gestão e a equipe atual são as mesmas da gestão passada. No entanto, os argumentos não justificam a resposta, pois em ambos os casos têm-se acesso às informações de gestões anteriores. Das prefeituras restantes, 11% não responderam.

Neste sentido, cabe destacar que, mesmo os documentos mais antigos, são necessários às atividades do governo. Pois são a principal fonte de informação de todas as suas atividades, são os instrumentos básicos por meio dos quais é executado o trabalho governamental e contêm prova de obrigações que devem ser preservadas para protegê-lo. Enfim, constituem os alicerces sobre os quais se ergue a estrutura de uma nação (SCHELLENBERG, 2004).

### **5.12 Documentos necessários à avaliação do cumprimento das metas do ano anterior**

Em relação à questão sobre quais documentos são necessários para avaliar o cumprimento das metas do ano anterior, as prefeituras (67%) responderam como sendo necessário: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual, demonstrativo nominal e primário, balancetes. Das restantes, 33% não responderam à questão.

Conforme Guedes (2001) a avaliação do cumprimento das metas do ano anterior deve fazer parte do Anexo de Metas Fiscais, que integra a Lei de Diretrizes Orçamentárias, pois são requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal: a instituição, a previsão e a efetiva arrecadação de todos os tributos da competência do respectivo ente da federação. Enfim, permite acompanhar o que foi previsto com o que foi realizado, visto que o estabelecimento das metas fiscais é acompanhado de medidas que permitem uma avaliação qualitativa.

### **5.13 Disponibilidade e acesso aos documentos necessários para a avaliação do cumprimento das metas do ano anterior**

Quando questionadas se os documentos necessários para a avaliação do cumprimento das metas do ano anterior encontram-se disponíveis e acessíveis, as prefeituras em sua maioria (67%), responderam que estes se encontram disponíveis e podem ser acessados através de solicitações ao arquivo, internet, imprensa oficial ou ainda por meio de sistema informatizado. Em 11% das prefeituras, os documentos encontram-se disponíveis e acessíveis apenas em parte, sem especificar os motivos. Cabe destacar que 22% das prefeituras não responderam. Pela avaliação do cumprimento das metas do ano anterior ser indispensável, é fundamental que os documentos necessários para isto, estejam disponíveis e acessíveis, possibilitando a realização da mesma, porém em algumas prefeituras, isto ocorre apenas parcialmente, o que pode prejudicar que esta avaliação seja realizada eficientemente.

### **5.14 Utilização e guarda do Anexo de Metas Fiscais (AMF)**

Quanto à utilização e guarda do AMF, as prefeituras relatam que o mesmo é utilizado para a avaliação dos quadrimestres e para avaliação em audiências públicas. Quanto à guarda, as prefeituras relatam que este é arquivado no departamento responsável, encadernado junto a Lei de Diretrizes Orçamentárias, sendo também feitas cópias. Apenas 11% das prefeituras dizem não ter utilizado o AMF e outros 22% não responderam à questão.

O Anexo de Metas Fiscais é um dos principais dispositivos da LRF, como instrumento de freio às despesas com base na efetiva arrecadação. Considera seis anos, e serve também para a elaboração da Lei Orçamentária Anual, processo de prestação de contas, Acompanhamento da Execução Orçamentária, processo de prestação de contas e para a formatação da Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício seguinte (GUEDES, 2001).

### **5.15 Situações quando à consulta a documentos**

Quando questionadas sobre a situação que geralmente ocorre quando da consulta aos documentos, a maioria das prefeituras (89%) relata que estes são disponibilizados em tempo hábil, o que pode variar de 5 minutos até 20 dias. Este tempo considerado hábil, significa que o tempo para a disponibilização do mesmo não interfere na realização da atividade. Uma minoria (11%), afirma que os mesmos são disponibilizados pelo setor onde estão arquivados.

Ainda, uma das prefeituras destacou que, o precário estado de conservação do documento às vezes impede sua utilização. Cabe salientar, que é essencial a conservação dos documentos, considerando que são necessários às atividades do governo, pois refletem sua origem e crescimento, constituem a principal fonte de informação para as atividades e são instrumentos básicos por meio dos quais é executado o trabalho governamental. Contêm prova de obrigações que devem ser preservadas para protegê-lo. Enfim, constituem os alicerces sobre os quais se ergue à estrutura de uma nação (SCHELLENBERG, 2004).

### **5.16 Contribuição do arquivo quando das auditorias**

Quando questionadas sobre a contribuição do arquivo quando realizadas as auditorias, as prefeituras em sua totalidade relatam que o apoio do arquivo é essencial, e esclarecem que não há tempo para procurar documentos, estes precisam estar organizados e ao alcance da pesquisa. Apenas 11% destacaram que, após a criação do arquivo nas respectivas prefeituras, não houve ainda nenhuma auditoria.

Guedes (2001) destaca que o Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas e o Sistema de Controle Interno de cada poder e do Ministério Público, devem fiscalizar o cumprimento das normas da LRF. Desta forma, os Tribunais de Contas tem dado ênfase à orientação, manualização, treinamento e regulamentação como não se fazia há anos (OLIVEIRA, 2005).

### **5.17 Consciência da necessidade de documentos organizados e acessíveis**

As respostas ao questionamento se as prefeituras possuem consciência da necessidade de documentos organizados e acessíveis, demonstram que 100% das prefeituras possuem consciência. Algumas relatam atitudes tomadas para que isso aconteça, como por exemplo, a nomeação de equipe para trabalhar junto ao arquivo; curso para os servidores sobre a política e estrutura do arquivo; profissionais destinados para o arquivo; e a criação de setores diretamente relacionados ao arquivo, como a Coordenação da Documentação, que neste caso abrange o Protocolo Geral, Arquivo Municipal e Centro de Microfilmagem.

No entanto é necessário mais atitude em relação à documentação que se acumula de forma acelerada e tão importante para subsidiar à tomada de decisões. É essencial a instituição dos arquivos municipais, que disponham de profissionais especializados. Desta forma além de cumprir uma exigência legal, o governo estará criando elementos essenciais para os processos de modernização da gestão pública, de eficiência, transparência, rentabilidade e de economia, e da garantia da preservação de documentos públicos (OLIVEIRA, 2003).

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), passou a ser considerada o código de conduta para os administradores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que devem obedecer sob pena de severas sanções, aos princípios do equilíbrio das contas públicas. Deste modo, a Lei de Responsabilidade Fiscal passou a exigir dos administradores, informações mais complexas sobre a administração pública.

Estas informações dependem do arquivo municipal, que deve estar organizado e acessível, como imperativo de modernização da gestão pública e como exigência legal. Entretanto, em cerca de 56% dos municípios não há arquivos formalmente instituídos. Observa-se também, o desconhecimento ou descaso político, quanto à importância do arquivo e da profissão arquivística, considerando que em apenas 11% das prefeituras, há um arquivista responsável pela documentação. Neste sentido, é possível concluir que não há o reconhecimento da profissão arquivística nas prefeituras do Rio Grande do Sul. Reafirma-se o arquivista como profissional capaz de tratar a informação, com base nas teorias arquivísticas e com auxílio de novas tecnologias, contudo faz-se necessário uma maior divulgação da profissão arquivística, suas funções e atividades.

Apesar dos resultados analisados indicarem a preocupação das prefeituras com os procedimentos de conservação dos documentos, pode-se inferir que a situação é preocupante e merece mais atenção, considerando o emprego de metodologias inadequadas a determinadas situações, bem como as massas documentais que podem se acumular sem tratamento.

A instituição de arquivos municipais e a presença de profissionais especializados para tratar os mesmos, parece ser a solução para essas questões, bem como para evitar a perda ou destruição de documentos sem critérios.

As prefeituras do Rio Grande do Sul demonstram através da pesquisa preocupação com o efetivo cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando afirmam estar cumprindo totalmente com a mesma.

Ainda que em alguns casos, ocorra a perda e a falta do devido tratamento aos documentos, as prefeituras consideram que, os documentos organizados, acessíveis e sem extravio são fundamentais para o efetivo cumprimento da lei.

Apesar da maioria das prefeituras não dispor de arquivos formalmente instituídos, o serviço de arquivo atende as necessidades de acesso e informação necessárias a Lei de Responsabilidade Fiscal. Porém deve-se dar atenção ao fato de alguns documentos possuírem restrição de acesso, já que os documentos públicos têm seu acesso garantido por lei.

No texto da Lei de Responsabilidade Fiscal as regras aparecem conjugadas a algum tipo de relatório, demonstrativo ou audiência pública. Neste sentido, as prefeituras confirmam que há necessidade de consulta a uma ampla documentação, inclusive documentos de gestões anteriores, quando da elaboração dos respectivos relatórios e demonstrativos.

O Anexo de Metas Fiscais constitui um importante instrumento de freio às despesas com base na efetiva arrecadação, contribuindo assim para uma gestão fiscal responsável. Neste sentido, as prefeituras do Rio Grande do Sul descrevem, que este subsidia a realização de vários dispositivos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

As prefeituras relatam através da pesquisa, que quando da consulta a documentos, estes são disponibilizados pelo arquivo ou pelo setor produtor em tempo hábil. Porém a situação é preocupante, pois em alguns casos o precário estado de conservação do documento, impede a sua utilização.

O controle referente à lei é realizado pelos Tribunais de Contas, que devem fiscalizar o cumprimento das normas estabelecidas pela mesma. As prefeituras afirmam que a

contribuição do arquivo quando das auditorias é essencial, pois não há tempo para procurar documentos, estes precisam estar organizados e ao alcance da pesquisa.

As prefeituras têm consciência da necessidade da organização e acessibilidade dos documentos, quando relatam medidas que tem sido tomadas para que isto, como a nomeação de equipes para trabalhar junto ao arquivo e cursos sobre a política e estrutura do mesmo.

A pesquisa permitiu identificar que para as prefeituras cumprirem a Lei de Responsabilidade Fiscal, é essencial o acesso à documentação. Assim, conclui-se que para o governo municipal cumprir eficientemente a Lei de Responsabilidade Fiscal, deve contar com o apoio do arquivo municipal. De tal modo, é fundamental que os governantes tenham consciência da importância dos arquivos, para que possam trabalhar com eficiência em seus governos.

Por meio da pesquisa foi possível conhecer a realidade dos arquivos municipais do Rio Grande do Sul, em relação ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. As prefeituras demonstram preocupação com a organização, acessibilidade e conservação dos documentos de arquivo, no entanto, há muito a ser feito, considerando a realidade que acerca os arquivos municipais.

Esta pesquisa propôs investigar a contribuição do arquivo municipal no cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, nas prefeituras do Rio Grande do Sul, mas o assunto está longe de ser esgotado, já que a lei dispõe sobre um amplo rol de assuntos, introduz conceitos e práticas novas e se aplica a realidades distintas como a união e pequenos municípios.

## **REFERÊNCIAS**

ARQUIVO NACIONAL (Brasil). **Dicionário brasileiro de terminologia arquivística**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005.

ARQUIVO NACIONAL (Brasil). **Subsídios para a Implantação de uma Política Municipal de Arquivos** – o arquivo municipal a serviço dos cidadãos. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça / Conselho Nacional de Arquivos, 2000.

BELLOTTO, Heloísa Liberalli. **Arquivos permanentes: tratamento documental**. 2ª Ed. revisada e ampliada. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

DÍAZ, Julio Cerda. **Relación entre los archivos de gestión y los archivos centrales em los ayuntamientos.** In: Congreso Internacional de Archivos Municipales – Los Archivos Municipales en una Sociedad Abierta. Valladolid (España), 10 al 14 de marzeo de 2003. Disponível em: < <http://www.aytovalladolid.net/modules.php?name=Archivo&op=5>>. Acesso em: 4 dez. 2003.

FIGUEIRÊDO, Carlos Maurício Cabral; NÓBREGA, Marcos Antônio Rios da. **Os Municípios e a Lei de Responsabilidade Fiscal:** perguntas e respostas. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

GUEDES, José Rildo de Medeiros. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal.** Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

KHAIR, Amir Antônio. **As transgressões à Lei de Responsabilidade Fiscal e Correspondentes Punições Fiscais e Penais.** Rio de Janeiro: IBAM, 2000.

MACHADO, Helena Corrêa, CAMARGO, Ana Maria de Almeida. **Como implantar arquivos públicos municipais.** São Paulo:Arquivo do Estado, 2000 (Projeto como fazer; v.3)

OLIVEIRA, Daise Aparecida. **Gestão sistêmica de documentos e informações.** São José dos Campos, SP, 2003.

OLIVEIRA, Silvio Luiz de. **Tratado de metodologia científica: projetos de pesquisa, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses.** São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

OLIVEIRA, Wéder de. Lei de Responsabilidade Fiscal. In: FINANÇAS PÚBLICAS: IX Prêmio Tesouro Nacional. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2005, p. 735-793 .

PÉREZ, Sonia Castaño; BLANCO, Miren Elixabet Díaz; POZO, Maria José Vian del. **Valoración: experiencias prácticas en la administración municipal de Valladolid.** In: Congreso Internacional de Archivos Municipales – Los Archivos Municipales en una Sociedad Abierta. Valladolid (España), 10 al 14 de marzeo de 2003. Disponível em: < <http://www.aytovalladolid.net/modules.php?name=Archivo&op=5>>. Acesso em: 4 dez. 2003.

RICHTER, Eneida Izabel Schirmer, GARCIA, Olga Maria Correa, PENNA, Elenita Freitas. **Introdução a Arquivologia.** 2ª Ed., Santa Maria: FACOS-UFSM, 2004.

ROSSEAU, Jean-Yves; COUTURE, Carol. **Os fundamentos da disciplina Arquivística.** Lisboa: Dom Quixote, 1998.

SCHELLENBERG, T. R. **Arquivos Modernos:** princípios e técnicas. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

Sociais e Humanas / Universidade Federal de Santa Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Vol. 13 n. 1 (janeiro/dezembro, 2000). Santa Maria, 2002. Capítulo 1 – A contabilidade gerencial e a Lei de Responsabilidade Fiscal, MARCUZZO, Juliana Luisa; FREITAS, Luis Antonio Rossi de.

VELHO, Maria Eduarda (Org.). **Tópicos na área de arquivos.** Porto Alegre: NID, 1992.