

# **Gastos com Pessoal e Endividamento: Um Estudo Sobre o Cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal no Município de Nazaré da Mata/PE**

**Valdenice Maria Rodrigues de Lima Oliveira Leão**

## **Resumo**

O objetivo deste trabalho é analisar a gestão fiscal no município de Nazaré da Mata, através do seu cumprimento a respeito dos gastos com pessoal e educação, disposto na LRF e na Constituição Federal, e ao limite de endividamento, previsto pela Resolução do Senado Federal nº 40, de 20/12/2001. Assim, realizou-se uma coleta de dados a partir do portal da transparência contido na página online do referido município. No portal, foram baixados o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) referentes ao período de 2015 a 2018. Em seguida, analisou-se as contas julgadas dos prefeitos referentes ao período de 2015 a 2018 quanto a sua aprovação, rejeição, ou aprovação com ressalva, a partir dos pareceres disponíveis na página online do TCE/PE. Mesmo com os limites estabelecidos, o município de Nazaré da Mata, ultrapassou os valores, recebendo alerta do Tribunal de Contas de Pernambuco, acerca do gasto com pessoal, descumprindo os dispositivos da LRF. Verificou-se ainda, que houve rejeição das contas, relativo ao exercício financeiro do ano de 2015. Assim, os resultados deste trabalho demonstram que, mesmo após 19 anos de sancionada, a LRF ainda está engatinhando no que diz respeito ao seu cumprimento. Pois, embora existam avanços, o processo de construção de uma nova cultura de prestação de contas ainda é lento.

**Palavras-chave:** LRF; TCE/PE; RREO; RGF; Gastos Públicos.

## **1. Introdução**

Durante bastante tempo, o déficit público prevaleceu no nosso país, sendo, juntamente com uma elevada dívida, um dos grandes problemas nacionais relacionados com a economia, bem como um custo com pessoal exacerbado e um volume de despesas além das receitas disponíveis. E, esse cenário foi decorrente de uma má gestão de recursos públicos e de uma inexistência de controle orçamentário apropriado.

Dessa forma, existia a necessidade de ferramentas que promovessem a garantia de um controle eficiente e eficaz das contas públicas, além da transparência desses gastos. Assim, em 04 de maio de 2000, foi sancionada a Lei Complementar 101, intitulada LRF, que apresentou o objetivo principal de trazer dispositivos norteadores das finanças públicas, para que fossem estabelecidos o equilíbrio fiscal e a transparência (BRASIL, 2000).

Assim, a partir desse objetivo, a LRF trouxe normas de responsabilidade pública em relação à gestão fiscal, o que permitiu uma maior transparência e controle no que diz respeito à execução dos gastos públicos, passando pelo Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário, nas esferas Federal, Estadual e Municipal. Sobre sua principal característica ou particularidade, pode-se mencionar o estabelecimento de percentuais máximos para as

despesas, como, por exemplo, despesas com saúde, educação, pessoal e etc, estando de acordo com a Constituição Federal de 1988, e, verificando, assim, o cumprimento desses percentuais (BRASIL, 2000).

A partir da sua sanção, vários estudos e discussões se mostraram presentes entre analistas e especialistas da área de finanças públicas, para analisar a postura do Estado em relação ao cumprimento dessa lei, pois, não são raros os casos em que o gestor público vai contra as normas legais, principalmente, no que diz respeito aos gastos públicos em diversos setores.

Além do exposto, a LRF também foi criada para atender à determinação do artigo 163 da Constituição Federal de 1988, que sobre as Leis Complementares menciona que essas deverão dispor sobre temas relacionados a finanças públicas; dívida pública externa e interna, o que inclui autarquias, fundações e outras entidades que o poder público apresenta o controle; controladas pelo poder público; concessão de garantias pelas entidades públicas; emissão e resgate dos títulos relativos à dívida pública; fiscalização das instituições financeiras; operações de câmbio realizadas pela União, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios; e compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União (BRASIL, 1988).

A LRF também regulamenta outros artigos da Constituição Federal, como, por exemplo, o artigo 212, que dispõe sobre limites mínimos das receitas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que devem ser disponibilizados para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Assim, a partir da receita resultante dos impostos, a União precisa aplicar pelo menos 18% e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios pelo menos 25% dessas receitas para investimento na educação (BRASIL, 1988).

Diante de todo o problema de crise econômica que o Brasil está passando e os inúmeros casos de corrupção, tem sido cada vez mais notório que a atuação do Estado em relação à economia deve ser mais eficiente, alcançando essa maior eficiência a partir da promoção de um ajuste eficaz na arrecadação de recursos, de um maior controle em relação à distribuição de renda e de um estabelecimento de relação harmônica que venha promover maior estabilidade socioeconômica.

Logo, percebe-se que o tema em questão se mostra bastante relevante no atual cenário brasileiro, principalmente devido aos problemas relacionados com a corrupção, com o aumento da dívida, com os frequentes desvios de recursos públicos, decadência do funcionamento do Estado em relação à arrecadação e ao fornecimento de serviços públicos de qualidade, que, na maioria das vezes, ocorre por má gestão dos gastos públicos.

Assim, a partir da importância dessa lei, surgiu a necessidade de analisar e compreender os princípios trazidos por ela, para que se avalie seus pontos positivos e negativos, observando como essa lei influencia a gestão pública e, conseqüentemente, a sociedade. Pois, apesar de existir a Advocacia Geral da União, Controladoria e outros órgãos fiscalizadores, ainda é ausente um controle orçamentário eficaz.

Diante do exposto, o presente trabalho vem analisar a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e sua relação com os gastos públicos municipais, se apresentando como uma ferramenta que veio guiar o planejamento e a execução orçamentária do poder público, em relação às três esferas da administração pública.

Portanto, diante da significância da LRF para a gestão pública brasileira, o objetivo deste trabalho é analisar a gestão fiscal no município de Nazaré da Mata, através do seu cumprimento a respeito dos gastos com pessoal e educação, disposto na LRF e na Constituição Federal, e ao limite de endividamento, previsto pela Resolução do Senado Federal nº 40, de 20/12/2001.

A escolha do referido município se deu ao fato de que dentre os municípios pernambucanos, Nazaré da Mata encontra-se em primeiro lugar no ranking de descumprimento da LRF/2000.

## **2. Referencial Teórico**

### **2.1 A Legislação e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**

A Constituição Federal é considerada Carta Magna, sendo a lei maior, se apresentando na camada jurídica superior, que é disposta de maneira escalonada, como pode ser observada a partir da Pirâmide de Kelsen (KELSEN, 2002). A Constituição Federal traz dispositivos referentes a diferentes temas, dispostos em diferentes títulos. Dentre esses, pode-se citar o Título VIII, sobre a Ordem Social, que traz, em seu Capítulo III, Seção I, o tema educação. Sobre isso, no seu artigo 212, têm-se os limites mínimos para gastos com a educação referentes à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Para a União, a receita resultante de impostos deve ter um mínimo de 18% destinados à educação. Para os demais entes federativos, esse percentual mínimo é de 25% (BRASIL, 1988).

Para fiscalizar esses e outros limites relativos às finanças públicas, existem órgãos responsáveis por esse controle, também chamado de controle externo. De acordo com Lima (2013), o controle externo tem como objeto principal os atos administrativos de todos os poderes, além dos atos de gestão de valores públicos e de bens. A Constituição Federal atribuiu a responsabilidade relativa ao controle externo da Administração Pública à determinados órgãos ou instituições. Assim, de acordo com a constituição:

“Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União [...]” (BRASIL, 1988).

Sendo assim, esse controle externo será exercido pelo Tribunal de Contas da União, no que se referente a contas da União. No âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, o controle externo será exercido pelos tribunais de contas estaduais (BRASIL, 1988).

A partir da Constituição Federal, encontram-se os demais níveis, sendo ocupados por leis infraconstitucionais, na respectiva ordem: Emendas Constitucionais, Leis

Complementares, Leis Ordinárias, Leis Delegadas, Medidas Provisórias e Decretos Legislativos. Em relação à Lei Complementar, de acordo com o disposto no artigo 69 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), para que a LC seja aprovada, existe a exigência de aprovação pela maioria absoluta dos votos do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado).

A Lei Complementar nº101, sancionada em 04 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2000), estabelece normas de finanças públicas relacionadas com a responsabilidade do Administrador Público, na gestão fiscal. A referida LC é composta de 75 artigos, dispostos em 10 capítulos, 24 seções, 6 subseções e 139 parágrafos, além dos incisos e alíneas. Quanto ao objetivo da LRF, encontra-se disposto no § 1º, do art. 1º, o seguinte texto:

“Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.” (BRASIL, 2000).

Assim, percebe-se que a LRF tem a finalidade de estabelecer normas de finanças públicas relacionadas com a implementação da responsabilidade na gestão fiscal de todos os Poderes, dos entes federativos, dos Tribunais de Contas e do Ministério Público, sendo imprescindível para o controle dos gastos dos recursos realizados pela Administração Pública, apresentando uma significativa importância na avaliação da gestão pública.

Dentre essas normas, a LRF dispôs que os planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas e pareceres, relatórios e suas versões simplificadas, devem ter ampla divulgação em meios eletrônicos como forma de transparência da gestão fiscal (BRASIL, 2000). Desse modo, além do controle externo, como forma de fiscalização das contas públicas, a transparência também se mostra como forma de controle e fiscalização.

Esses relatórios são o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF). O RREO apresenta o resumo das receitas e da execução das despesas públicas, além os detalhes dos recursos que foram destinados ao ensino, à saúde e à previdência para um determinado período, sendo publicado a cada dois meses para todos os entes federativos (FRANCO et al., 2012).

Já o RGF apresenta os demonstrativos relativos à despesa total de pessoas, dívida consolidada, concessão de garantias e contragarantias de valores, além das operações de crédito. Ademais, no último quadrimestre, o referido relatório apresenta os demonstrativos relacionados com o montante da disponibilidade em caixa no último dia do ano, além das inscrições em restos a pagar. Sua elaboração acontece a cada quadrimestre relativo ao exercício financeiro, podendo, também, ser elaborado semestralmente de forma facultativa para municípios com uma população com menos de 50 mil pessoas (FRANCO et al., 2012).

## 2.2 LRF e os Limites referente ao Gasto com Pessoal

De forma geral, as finanças públicas estão relacionadas com a arrecadação do Estado, a partir de diferentes fontes, com o planejamento estruturado e de responsabilidade, e com a execução do planejamento e da distribuição eficiente de recursos para a sociedade, a partir do oferecimento de serviços públicos, provenientes de verbas provenientes da própria sociedade. Sobre isso, de acordo com Musgrave (1976), essas finanças públicas podem ser conceituadas como sendo um conjunto de ideias que, de forma histórica, têm sido aplicadas em relação à política econômica, no que diz respeito à utilização de medidas de tributação e, também, de gastos públicos.

Assim, o foco das finanças públicas está atrelado ao interesse coletivo a partir da arrecadação de recursos, através do Estado, possibilitando, assim, a promoção de melhorias oferecidas à sociedade. De acordo com Baleeiro (1998), pode-se dizer, também, que as finanças públicas representam a:

“[...] disciplina que, pelas investigações dos fatos, procura explicar os fenômenos ligados à obtenção e dispêndio do dinheiro necessário ao funcionamento dos serviços a cargo do Estado, ou de pessoas de direito público, assim como os efeitos outros resultantes dessa atividade governamental.” (BALEIRO, 1998, p. 3).

Dessa forma, elas expressam o ambiente econômico do Estado, analisando, assim, a atuação da gestão pública em relação ao seu comportamento, de forma a observar como se dá a arrecadação de recursos e a sua alocação para atender os interesses coletivos da sociedade. Em outras palavras, as finanças públicas se relacionam com o que deve ser feito em relação à arrecadação de recursos e o seu destino, e quando isso deve ser feito.

Ainda, segundo Arvate e Biderman (2004), essas finanças públicas expressam as análises das decisões de cunho político de forma democrática, relacionadas com as escolhas econômicas, de acordo com o comportamento racional de Estado e sociedade em todo esse processo. Assim, é notório que existe uma grande importância de se observar o orçamento público e as metas de governo para alocação dos recursos públicos arrecadados, de modo a dispor para a sociedade os serviços públicos de qualidade, já que é a própria sociedade é quem financia esses recursos.

Os artigos 18 a 23 da LRF dispõem sobre as despesas com pessoal, estabelecendo quais são essas despesas e as formas de apuração do gasto (TOLEDO JR; ROSSI, 2001). Assim, de acordo com o que a LRF traz: “A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência” (BRASIL, 2000).

Sobre esta despesa com pessoal, a LRF fixa limites para todas as esferas. Na esfera federal, o limite máximo para gastos com pessoal é de 50% da receita corrente líquida. Para estados e municípios, o limite é de 60% da RCL, deste valor 54% é para o executivo e 6% para o legislativo. Se a despesa total com pessoal ultrapassar 95% desse limite, a LRF proíbe qualquer movimentação de pessoal que implique aumento de despesa.

## 2.3 Endividamento Público

Para se encontrar o equilíbrio fiscal, deve-se gastar relativamente o que se tem em caixa. Entretanto, quando esse gasto excede as receitas disponíveis, ocorre um déficit orçamentário e, assim, o órgão público acaba recorrendo à captação de recursos de outras fontes que não a do Estado, sendo esse processo conhecido como dívida pública ou endividamento público (KOHAMA, 2014).

Essa dívida pública pode ser feita através da concessão de crédito, quando de forma voluntária caracteriza-se pelos empréstimos obtidos junto a instituições financeiras oficiais do Estado ou da União ou no mercado financeiro, a fim de financiar o descompasso entre as receitas e despesas, e, para isso, pagam-se juros e encargos financeiros. Quando a concessão de crédito for por terceiros, de forma involuntária, diz respeito aos gastos superiores às receitas (déficits), resultando na falta de pagamento a fornecedores ou funcionários públicos, os quais recebem seus direitos em atraso, geralmente sem juros e sem correção monetária (CORBARI, 2008, p. 53).

A LRF considerou o controle do endividamento público como um dos seus pontos mais importantes relativos à gestão fiscal responsável. Assim, de acordo com o seu artigo 30, referente também ao que a Constituição Federal dispôs, foi estabelecido um prazo para que fosse enviada ao Senado Federal a proposta de dívida consolidada dos entes federativos.

Desta forma o Senado Federal estabelece nas Resoluções nº 40 e 43/2001 referente aos municípios o limite das dívidas de longo prazo deve ser correspondente a 120% da Receita Corrente Líquida (RCL); que a contratação de operações de crédito é limitada a 16% da RCL ao ano; que as despesas realizadas com os serviços da dívida têm como limite 11,5% da RCL; e para a realização de antecipação de receitas orçamentárias (ARO), o limite estabelecido é de 7% da RCL.

Sobre a dívida consolidada líquida (DCL), segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a DCL corresponde ao montante da dívida consolidada que possui a dedução do saldo correspondente aos haveres financeiros. Nas situações em que esses haveres se mostrem inferiores aos restos a pagar que foram processados, não ocorrem deduções na dívida consolidada, o que significa que a dívida consolidada líquida permanece igual à dívida consolidada (TESOURO NACIONAL, 2019).

A LRF também trouxe determinados conceitos sobre o assunto de finanças públicas. Dentre esses, pode-se mencionar a Receita Corrente Líquida corresponde ao “somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes” (BRASIL, 2000).

Ainda com relação aos conceitos, podemos dizer que a Despesa Corrente Líquida está relacionada a despesas de custeios, tipo dotações destinadas à manutenção de serviços anteriormente criados, pagamentos de serviços terceiros, pagamentos de pessoal e encargos, aquisição de material de consumo, isso quanto a categoria econômica. Já quanto a efetivação, podemos chamar de efetiva, pois há redução da situação líquida patrimonial do município, ou seja, provoca a diminuição no fato contábil.

### **3. Metodologia**

O presente trabalho foi realizado a partir de análise documental, que, segundo Richardson et al (1999) se caracteriza por várias operações que objetivam o estudo de documentos com foco na compreensão de circunstâncias sociais e econômicas. Assim, esse trabalho se mostra uma pesquisa documental, exploratória e qualitativa, que possibilitou maior reflexão a respeito da LRF e da sua importância para a gestão pública e para os meios fiscalizadores.

De acordo com Kripka et al. (2015), a utilização da análise documental é uma técnica baseada na capacidade que o pesquisador tem de selecionar, tratar e interpretar os dados obtidos a partir dos documentos analisados, visando a compreensão e a interação com a sua fonte.

Desse modo, para atingir os objetivos propostos, realizou-se uma coleta de dados a partir do portal da transparência contido na página online do município de Nazaré da Mata. No referido portal, foram baixados o RREO e o RGF referentes ao período de 2015 a 2018.

Também referente a este mesmo período, foi coletado dados no site do FUNDEB, para verificar se os investimentos com educação, foram ou não cumpridos como determina a Lei.

Após isso, as contas julgadas dos prefeitos referentes ao período de 2015 a 2018 foram analisadas quanto a sua aprovação, rejeição, ou aprovação com ressalva, a partir dos pareceres disponíveis na página online do TCE/PE. Ainda, verificou-se se essas contas também foram aprovadas pelo TCE/PE e pela comissão de vereadores do município.

### **4. Análise dos Resultados**

Criado pela LRF o Relatório de Gestão Fiscal(RGF) é um instrumento de transparência da gestão fiscal, que tem por objetivo o controle, monitoramento e a publicidade do cumprimento dos limites que a LRF estabelece para as despesas com pessoal, dívida consolidada líquida, concessão de garantias e contratação de operações de crédito. Abaixo será apresentado os resultados referente aos gastos nos últimos anos do Município de Nazaré da Mata (PE).

#### **4.1 Análise dos Gastos com Pessoal**

De acordo com a LRF, os limites para esse tipo de gasto não podem ultrapassar na esfera federal, o limite máximo de 50% da receita corrente líquida(RCL). Para estados e municípios, o limite é de 60% da RCL, sendo que desses 60%, 54% é para o executivo e 6% para o legislativo. Se a despesa total com pessoal ultrapassar 95% desse limite, a LRF proíbe qualquer movimentação de pessoal que implique aumento de despesa.

A apresentação do demonstrativo dos gastos com o pessoal é feita de forma quadrimestral sempre no fechamento dos meses de abril, agosto e dezembro, totalizando três vezes ao ano .

### Quadro 1- Demonstrativo de gasto com pessoal

RGF Anexo 1. ANÁLISE COMPARATIVA DO DEMONSTRATIVO DE DESPESA COM PESSOAL				
	2015	2016	2017	2018
DESPESA BRUTA COM PESSOAL(I)	34.423.728,45	37.191.249,00	41.313.792,38	44.261.026,38
Pessoal Ativo	33.077.186,85	35.728.591,00	39.809.493,51	42.765.580,49
Pessoal Inativo e Pensionistas	1.346.541,60	14.626,58	1.504.298,87	1.495.445,89
Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização (§ 1º do art. 18 da LRF)	0,00	0,00	0,00	0,00
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§ 1º do art. 19 da LRF) (II)	6.648,72	16.793,00	870.873,90	531.214,13
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária				
Decorrentes de Decisão Judicial de Período Anterior ao da Apuração	6.648,72	16.793,00	870.873,90	531.214,13
Despesas de Exercícios Anteriores de Período Anterior ao da Apuração				
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados				
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I - II)	34.417.079,73	37.174.455,00	40.442.918,48	43.729.812,25

Fonte: Elaborada pela autora,2019.

### Quadro 2- Limite legal dos gastos com pessoal

DTP e Apuração do Cumprimento do Limite Legal								
	2015	% sobre a RCL Ajustada	2016	% sobre a RCL Ajustada	2017	% sobre a RCL Ajustada	2018	% sobre a RCL Ajustada
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)	43.574.806,93		47.722.389,10		48.253.869,36		50.762.629,15	
(-) Transferências Obrigatórias da União Relativas às Emendas Individuais (V) (§13º, art. 166 da CF)					0,00		-550.000,00	
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA (VI)					48.253.869,36		51.312.629,15	
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP (VII) = (IIIa + IIIb)	34.417.079,73	78,98	37.174.455,76	77,90	40.442.918,48	83,81	44.108.482,47	85,96
LIMITE MÁXIMO (VIII) (incisos I, II e III, art. 20 da LRF)	23.530.395,74	54,00	25.770.090,11	54,00	26.057.089,45	54,00	27.708.819,74	54,00
LIMITE PRUDENCIAL (IX) = (0,95 x VIII) (parágrafo único do art. 22 da LRF)	22.353.875,95	51,30	24.481.585,60	51,30	24.754.234,98	51,30	26.323.378,75	51,30
LIMITE DE ALERTA (X) = (0,90 x VIII) (inciso II do §1º do art. 59 da LRF)	21.177.356,17	48,60	23.193.081,10	48,60	23.451.380,51	48,60	24.937.937,77	48,60

Fonte : Elaborada pela autora,2019.

Foram analisados o terceiro quadrimestre dos anos de 2015 a 2018, buscando observar se o percentual máximo de gastos com pessoal permitido pela LRF, foi cumprido ou não.

De acordo com o demonstrativo do terceiro período de 2015 os totais de despesas com pessoal no município foram R\$ 34.417.079,73 isso corresponde a 78,98% do valor da Receita Corrente Líquida, ultrapassando o limite máximo permitido de 54% desta receita.

Já no demonstrativo do terceiro período de 2016 os totais da despesa com pessoal chegou a R\$ 37.174.455,76 aumentando em quase 3 milhões de um ano para o outro. Desta forma, observa-se que o valor corresponde a 77,90% da RCL, ultrapassando mais uma vez o valor máximo permitido.

No ano de 2017, quando ocorre a troca de gestão, o demonstrativo do terceiro período nos traz o valor de despesa com pessoal correspondente a R\$ 40.442.918,48 onde mais uma vez



há aumento e passa dos 3 milhões, desta forma este valor equivale a 83,81% da RCL. Neste ano, Nazaré da Mata passa a ser considerada o município que mais gasta com pessoal dentro do Estado de PE, ultrapassando todos os limites possíveis e ficando em primeiro lugar em descumprir o que a LRF permite.

Para o ano de 2018, a nova gestão continuou aumentando este valor, trazendo desta vez o correspondente a R\$ 44.108.482,47 com despesa de pessoal, o que promove um acréscimo de quase 4 milhões de um ano para outro, o que ultrapassa, mais uma vez, o limite máximo permitido de 54% , chegando a 85,96% da receita corrente líquida, ficando o município mais uma vez no topo do ranking em descumprimento da LRF.

A ultrapassagem destes limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal acarretará penalidades para a atual gestão pública do município, porém é de responsabilidade do Tribunal de Contas aplicar as devidas sanções cabíveis ao gestor, bem como até mesmo a cassação de mandato conforme (BRASIL, 2019).

Com esta análise percebe-se que do término de uma gestão para o início da outra os valores foram sempre crescentes, bem como os valores da arrecadação da receita, porém os limites estabelecidos pela LRF nunca foram obedecidos.

## 4.2 Análise do Endividamento

Sabe-se que quando os gastos ultrapassam as receitas disponíveis, temos o que chamamos de déficit. Desta maneira, algumas vezes pode ser necessário recorrer à captação de recursos através de outras fontes que não seja a do Estado, assim chamamos de dívida pública esse processo. A seguir será apresentado o desempenho do município de Nazaré com relação a esta questão.

**Quadro 3- Demonstrativo Dívida Consolidada**

<b>RGF Anexo 3. ANÁLISE COMPARATIVA DO DEMONSTRATIVO DE DÍVIDA CONSOLIDADA</b>				
	2015	2016	2017	2018
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (DCL)(III)=(I-II)	96.536.694,68	98.512.590,63	64.892.319,12	61.985.029,98
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA-RCL	43.574.806,93	47.722.389,10	48.253.869,36	51.312.629,15
% da DC sobre a RCL (I/RCL)	221,54	206,43	134,48	120,8
% da DCL sobre a RCL (III/RCL)	221,54	206,43	134,48	120,8
LIMITE DEFINIDO POR RESOLUÇÃO DO SENADO FEDERAL	52.289.768,32	57.266.866,92	57.904.643,23	61.575.154,98
LIMITE DE ALERTA (inciso III do § 1º do art. 59 da LRF)	47.060.791,48	51.540.180,23	52.114.178,91	55.417.639,48

Fonte: Elaborada pela autora, 2019.

Os principais indicadores fiscais e de endividamento são o DCL, RCL e a relação do DCL/RCL. Os limites percentuais da relação DCL/RCL dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios estão previstos na Resolução do Senado Federal nº 40, de 20/12/2001, e são os seguintes:

- a) no caso dos Estados e do Distrito Federal: < 2,0
- b) no caso dos Municípios: < 1,2

No caso de Nazaré da Mata, foram analisados dos anos de 2015 a 2018, buscando observar se o percentual máximo permitido pela LRF, foi cumprido ou não.

Como observamos no demonstrativo do quadro 3, vemos que no ano de 2015 a Dívida Consolidada Líquida do município chegou a R\$ 96.536.694,68 e sua Receita Corrente Líquida foi de apenas R\$ 43.574.806,93 mostrando que ultrapassou em 2,21 o valor estipulado pela Resolução do Senado Federal nº 40 que é de apenas 1,2 vezes da receita corrente líquida, que daria R\$ 52.289.768,32 . Ou seja, o limite para a dívida seria de apenas R\$ 52.289.768,32 naquele ano, mas não foi isto que aconteceu, e o valor da dívida quase que dobrou do permitido na LRF .

Em 2016, não foi tão diferente, mas podemos observar que houve uma pequena queda deste valor, mas não o suficiente e necessário para cumprir a LRF. Tivemos uma dívida de R\$ 98.512.590,63 com uma receita de R\$ 47.722.389,10 onde o permitido era de apenas R\$ 57.266.866,92 ultrapassando em 2,06 vezes da receita.

Já em 2017, na troca de gestão, houve mudança e reduziu um bom valor, porém não o suficiente para ficar no imposto pela lei. Tinha uma dívida de R\$ 64.892.319,12 com uma receita de R\$ 48.253.869,36 onde o permitido era de R\$ 57.904.643,23 porém ultrapassou em 1,34 vezes da receita.

Em 2018, podemos dizer que o valor ficou dentro do permitido pela LRF que é de 1,2 vezes da receita corrente disponível, mesmo assim ainda teve uma dívida de R\$ 61.985.029,98 com uma receita de R\$ 51.312.629,15 e o permitido pela Resolução era de R\$ 61.575.154,98

Desta forma , podemos citar que com a troca da gestão as coisas começaram a mudar, de forma lenta , mas significativa.

### **4.3 Despesa com FUNDEB e Limites Constitucionais com Educação**

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, também conhecido como FUNDEB, é um fundo especial, contábil e estadual, constituído quase que totalmente por recursos decorrentes de impostos e de transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, com vínculo na educação a partir do que dispõe o artigo 212 da Constituição Federal de 1988. Além dessa composição, o FUNDEB também é composto por uma parcela de recursos federais, de forma complementar, sempre que o Estado não apresentar um valor por aluno suficiente em relação ao mínimo definido nacionalmente (BRASIL, 2019).

De acordo com a Constituição Federal (1988), Art 212, “a união aplicará , anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Logo abaixo, será analisado se os limites com relação ao FUNDEB foram ou não respeitados.

**Quadro 4 - FUNDEB e limites constitucionais com Educação**

<b>FUNDEB e Limites Constitucionais com Educação</b>				
<b>Indicadores</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Mínimo de 60% do FUNDEB na remuneração do Magistério	99,59%	70,66%	84,94%	92,53%
MDE, que não Remuneração do Magistério	0,00	29,34%	13,44%	6,82%
Máximo de 5% não Aplicado no Exercício	0,41%	0,00	1,62%	0,65%
Limite Constitucional ( 25% das receitas resultantes de impostos em MDE)	32,83%	41,16%	30,99%	47,43%

Fonte: RREO,SIOPE

Como podemos ver no demonstrativo supracitado nos anos em análise ( de 2015 a 2018) o percentual mínimo de 60% para remuneração do Magistério foi sempre maior, ou seja, todas as remunerações foram devidamente pagas, dentro do que é exigido.

Já para a manutenção e desenvolvimento de ensino, isso não inclui remuneração, o máximo a ser utilizado é de até 40% , vemos no entanto que esse limite foi respeitado nos quatro anos analisados. Com relação a não aplicação, o limite é de apenas 5%, podemos verificar que apenas no ano de 2016 , é que o valor foi zerado, significando dizer que nada foi aplicado. O limite constitucional que é de no mínimo de 25% da receita a ser investido, no período analisado, sempre foi maior, mostrando que o recurso foi utilizado mais do que o mínimo estabelecido.

#### **4.4 Análise dos relatórios de auditoria divulgados pelo TCE/PE**

No site do Tribunal de Contas de PE, na aba do cidadão, foram encontrados os documentos relativos à prestação de contas do Município de Nazaré da Mata. No referido site encontra-se o Parecer Prévio, Acórdão, Relatórios de Auditoria dos Exercícios de 2015/ 2016 e 2017, Parecer Anual do Exercício de 2018, Relatório e Parecer do Conselho Municipal do Fundeb Exercício 2018, Relatório acerca da Aplicação dos Recursos Vinculados pela Emenda Constitucional nº53/2006 e Lei Federal nº11.494/2007.

De acordo com estes documentos supracitados foram encontrados alguns resultados sobre a prestação de contas do município. Verificando-se que em 2015, o município de Nazaré da Mata teve suas contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas e pela câmara legislativa,

mesmo tendo cumprindo os limites estabelecidos com relação ao FUNDEB e ao limite constitucional .

Já no relatório feito pela auditoria no ano de 2015 sobre as contas de Nazaré da Mata, o auditor aponta que o gasto com pessoal representou 82,87% em relação à receita corrente líquida, ou seja, um percentual muito maior do que o recomendado na lei. Porém o que a prefeitura informou no portal da transparência foi um percentual abaixo do valor constatado pela auditoria de 78,98% e que mesmo assim ainda era acima do permitido. O relatório ainda esclarece que a prefeitura foi alertada sobre os limites de gasto com pessoal.

Ainda sobre o exercício de 2015, com relação ao investimento em educação, para apuração do valor aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino, foram utilizados os demonstrativos elencados no Parecer e no Relatório de auditoria do referido ano, donde se conclui que o município aplicou um montante de R\$ 13.768.282,49, que corresponde a um percentual de 44,99%, cumprindo a exigência de aplicação contida no *caput* do art. 212 da Constituição Federal (25%)(BRASIL 2019). Desta forma, foram apontadas irregularidades como: Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF e Dívida consolidada líquida acima do limite previsto pela LRF.

Além das irregularidades apontadas, ainda foi verificado irregularidades ou deficiências relacionadas com a incapacidade financeira de honrar os compromissos com a dívida. Onde o tribunal recomendou emitir parecer prévio recomendando à Câmara Municipal de Nazaré da Mata a rejeição das contas relativas ao exercício financeiro de 2015.

Com relação ao endividamento em 2015, o relatório diz que Poder Executivo deve conter o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (DCL). O Senado Federal definiu, através do art. 3o, inciso I, da Resolução no 40/2001, que a DCL dos municípios está limitada a 120% da receita corrente líquida.

De acordo com o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida do Município de Nazaré da Mata no encerramento do exercício de 2015, a relação entre DCL e RCL foi de 131,78%, segundo Relatório da Auditoria, não estando enquadrada em relação ao limite estabelecido pela Resolução no 40/2001 do Senado Federal.

A análise sobre o exercício de 2016, mostra que o levantamento da auditoria revelou que a despesa total com pessoal do Poder Executivo, no encerramento do exercício, alcançou R\$ 37.185.895,76. Isto representou um percentual de 77,96% em relação à Receita Corrente Líquida do Município, apresentando diferença em relação àquela apresentada no RGF do encerramento do exercício de 2016, que foi de 77,90% da RCL.

De acordo com o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida do Município de Nazaré da Mata que consta do RGF do encerramento do exercício de 2016, a relação entre DCL e RCL foi de 206,43 %, valor que diverge do percentual calculado no Relatório de Auditoria de mesmo ano que foi de 209,64%, não estando enquadrada em relação ao limite estabelecido pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal.

Conforme determina o *caput* do art. 212 da Constituição Federal(BRASIL,2019), os municípios deverão aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino no mínimo 25% da receita proveniente de impostos, incluindo as transferências estaduais e federais.

Com base nos dados constantes no Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada, apurou-se a receita mínima aplicável na manutenção e desenvolvimento do ensino (R\$ 8.878.146,22) .

Para apuração do valor aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício de 2016 foram utilizados os demonstrativos elencados nos Relatórios de Auditoria e no Relatório acerca da aplicação do Fundeb, donde se conclui que o município aplicou um montante de R\$ 14.177.936,17, o qual corresponde a um percentual de 39,92%, cumprindo a exigência de aplicação contida no caput do art. 212 da Constituição Federal (25%)(BRASIL,2019).

## **5. Conclusão**

A realização deste trabalho demonstra que mesmo após 19 anos de sancionada, a LRF ainda está engatinhando no que diz respeito aos resultados esperados. É notório que houve avanços, pois percebe-se na cautela dos gestores em ao menos cumprir requisitos mínimos. Porém, ainda é muito lento a construção de uma nova cultura de prestação de contas, visto que existem maus hábitos enraizados, tanto no governo como na sociedade.

Diante da análise feita no município no período de 2015 a 2018, conclui-se que a pesquisa conseguiu atingir o objetivo, pois foi verificado o descumprimento da referida Lei e mostrado que nem sempre o que é informado pela prefeitura, será o mesmo visto na auditoria, caso contrário não existiria contas rejeitadas.

Portanto, mesmo com os limites estabelecidos, o município de Nazaré da Mata, ultrapassou e muito os valores, recebendo até alerta do Tribunal de Contas de Pernambuco, acerca do gasto com pessoal. Verificou-se ainda, que houve rejeição das contas relativas ao exercício financeiro do ano de 2015.

Sobre o Fundeb, o município cumpriu a exigência de aplicação contida no Art. 212 da CF/88 que é de 25%. Já acerca do endividamento do ano de 2016, no RGF mostra 206,43% e no relatório do apêndice IV mostra 209,64%, não se enquadrando na Resolução do Senado Federal de nº 40/2001.

Por fim, sugere-se que o cidadão nazareno utilize a página do portal de transparência da Prefeitura Municipal, para obter resultados. Porém, é aconselhável que essa não seja a única fonte de pesquisa, visto que alguns dos relatórios pesquisados não estavam disponíveis.

Mediante isto, fica o estímulo para o cidadão adquirir conhecimentos de como está sendo utilizado o dinheiro público, onde caso haja necessidade, possa haver cobranças posteriores.

## **Referências Bibliográficas**

ARVATE, P.; BIDERMAN, C. **Economia do Setor Público**. Rio de Janeiro-RJ: Elsevier, 2004.

BALEEIRO, A. **Uma introdução à Ciências das Finanças Públicas**. Rio de Janeiro-RJ: Forense, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 08 mai. 2019.

BRASIL. Decreto Lei nº201, de 27 de fevereiro de 1967. Brasília. Disponível em : <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0201.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm)>. Acesso em: 31 mai. 2019.

BRASIL. Sobre limites para endividamento da União e Estados e Municípios. Disponível em:<<https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/contas-publicas/realidade-brasileira/lrf-lei-de-responsabilidade-fiscal-os-limites-para-o-endividamento-de-uniao-estados-e-municipios-e-as-metas-fiscais-anuais.aspx>>

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2019.

BRASIL. Sobre o Fundeb. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/fiianciamento/fundeb>>. Acesso em: 03 jun. 2019.

BRASIL. Sobre os Indicadores do Fundeb. Disponível em: <[http://www.fnde.gov.br/fnde\\_sistemas/siope/relatorios/relatorios-municipais](http://www.fnde.gov.br/fnde_sistemas/siope/relatorios/relatorios-municipais)>. Acesso em: 03 jun. 2019.

BRASIL. Sobre o percentual do Município de Nazaré da Mata. Disponível em : <[http://www.fnde.gov.br/siope/relatorioRREOMunicipal2006.do?acao=pesquisar&pag=result&anos=2018&periodos=1&cod\\_uf=26&municipios=260950](http://www.fnde.gov.br/siope/relatorioRREOMunicipal2006.do?acao=pesquisar&pag=result&anos=2018&periodos=1&cod_uf=26&municipios=260950)>. Acesso em 03 de jun. 2019.

CORBARI, Ely Célia. Grandes municípios brasileiros: estrutura do endividamento e os impactos da lei de responsabilidade fiscal. 2008. 173f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade)- Programa de Pós-graduação em Contabilidade, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.

DESPESA CORRENTE LÍQUIDA. Disponível em: <<https://www.adminconcursos.com.br/2014/09/despesas-publicas-conceito-e.html>>. Acesso em 30 mai 2019

FRANCO, L. M. G.; REZENDE, D. A.; FIGUEIREDO, F. C.; NASCIMENTO, C. **Transparência na Divulgação da Contabilidade Pública Municipal Paranaense no Ambiente da Internet**. XXXVI Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro, 2012.

KELSEN, H. **Teoria pura do direito: introdução à problemática científica do direito**. 2ª ed. rev. da tradução, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

KOHAMA, H. **Contabilidade Pública: Teoria e Prática**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

KRIPKA, R. M. L.; SCHELLER, M.; BONOTTO, D. L. **Pesquisa documental na pesquisa qualitativa: conceitos e caracterização**. Revista de investigaciones UNAD Bogotá - Colombia No. 14, 2015.

LIMA, L. H. **Controle externo: teoria, jurisprudência e mais de 500 questões**. 5ª Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

MUSGRAVE, R. A. **Teoria das Finanças Públicas: um estudo de Economia Governamental**. São Paulo-SP: Atlas, 1976.

PADRÃO DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO. Disponível em:<<https://periodicos.ufrn.br/ambiente/article/view/4128/3994>>. Acesso em 27 mai. 2019

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA NAZARÉ DA MATA. Sobre os relatórios RREO e RGF. Disponível em:<<http://transparencia.nazaredamata.pe.gov.br/>>. Acesso em 16 abr. 2019

RICHARDSON, R. J.. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

TESOURO NACIONAL. **Indicadores fiscais e de endividamento de estados e municípios**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/indicadores-fiscais-e-de-endividamento>>. Acesso em: 26 mai. 2019.

TESOURO NACIONAL. Disponível em:<<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>. Acesso em: 24 mai. 2019

TOLEDO JR, F. C.; ROSSI, S. C. **Lei de responsabilidade fiscal: comentada artigo por artigo**. São Paulo: Editora NDJ, 2001./

TRIBUNAL DE CONTAS DE PE. Relatórios sobre as contas julgadas do município de Nazaré da Mata. Disponível em:< <https://www.tce.pe.gov.br/internet/>>. Acesso em 05 jun. 2019