



## **REVISTA AMBIENTE CONTÁBIL**

<http://www.ccsa.ufrn.br/ojs/index.php/ambiente>

<http://www.periodicos.ufrn.br/ojs/index.php/ambiente>

<http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/Ambiente>

**ISSN 2176-9036**

Artigo recebido em 13.05.2012. Revisado por pares em 18.06.2012. Reformulado em 26.08.2012 e avaliado pelo sistema double blind review.

### **DEZ ANOS DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UM ESTUDO DA EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA DA PREFEITURA DE RECIFE**

### **TEN YEARS OF FISCAL RESPONSIBILITY: A STUDY OF EVOLUTION IN THE PUBLIC DEBT OF THE PREFECTURE OF RECIFE**

#### **Autores**

##### **Sheila Messias da Silva**

Mestranda em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Pernambuco

Vínculo institucional: Universidade Federal de Pernambuco

Rua Moraes Rego, 1235 - Cidade Universitária - CEP 50670-911 - Recife, PE – Brasil.

E-mail: sheilamessias@ymail.com

##### **Jorge Expedito de Gusmão Lopes**

Doutor em Administração Escolar pela University of Miami

Vínculo institucional: Universidade Federal de Pernambuco

Av. dos Economistas, s/n - Cidade Universitária CEP 50740-580 - Recife, PE – Brasil.

E-mail: professorjorgelopes@gmail.com

##### **Marcleide Maria Macêdo Pederneiras**

Doutoranda em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco

Vínculo institucional: Universidade Federal de Paraíba

Universidade Federal da Paraíba, Centro de Ciências Aplicadas e Educação

Campus IV do Litoral Norte – Centro - CEP 58800-000 - Mamanguape, PB – Brasil.

E-mail: marcleide@gmail.com

##### **Edilson Paulo**

Doutor em Ciências Contábeis pela Universidade de São Paulo

Vínculo institucional: Universidade Federal da Paraíba

Departamento de Contabilidade e Finanças – DFC/CCSA, Campus Universitário I, João

Pessoa/PB, Brasil - CEP: 58.059-900

E-mail: e.paulo@uol.com.br

## RESUMO

A Lei de Responsabilidade Fiscal fixou limites para algumas despesas, como as de pessoal e as relacionadas à dívida pública, determinou que fossem criadas metas para controlar receitas e despesas e focou as ações dos governantes na transparência e no equilíbrio das contas públicas. Este artigo teve como objetivo analisar como se comportou o endividamento do município de Recife, ante a obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal, depois de dez anos de sua edição. Para isso, a pesquisa foi realizada através do método dedutivo, do tipo descritivo-explicativo, por meio de técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. O estudo analisou as demonstrações contábeis do ente municipal, exigidas pela Lei nº 4.320/1964 e pela Lei Complementar nº 101/2000, que se encontram disponíveis na *Internet*. Os resultados revelam que o endividamento municipal manteve-se constante ao longo da série estudada e que não houve mudanças significativas, pois a relação da receita corrente líquida (RCL) com as operações de crédito, em relação ao comprometimento da RCL, no montante do pagamento do serviço da dívida e sua amortização, não ultrapassou o limite estabelecido pelas legislações pertinentes e que o aumento da receita corrente líquida pode ter proporcionado uma redução na dependência do financiamento de terceiros para investimentos.

**Palavras-chave:** Endividamento. Lei de Responsabilidade Fiscal. Receitas municipais. Município de Recife.

## ABSTRACT

The Fiscal Responsibility Law limits were set for some expenses, such as with labor expenses and for public debt, has determined that they were created targets to control revenue and expenditure, focused on the actions of governor in transparency and equilibrium of the public accounts. This article aims to analyze how behaved the indebtedness of the city of Recife (Brazil) against obedience to the Law of Fiscal Responsibility, ten years ago after the edition of the law. Therefore the research was performed by using the deductive method, the descriptive and explanatory, through techniques of bibliographic and documentary research. The study analyzed the financial statements of the municipal entity, required by Brazilian Law no. 4,320/1964 and Brazilian Complement Law no. 101/2000, available reports on the internet. The results show that the municipal debt has remained constant throughout the series studied. It was also noted that there were no significant changes, therefore, both the ratio of net current revenues (RCL) with credit operations, as well as in relation to the compromising of RCL in amount of the payment of debt service and their amortization, did not exceed the limit established in present legislation and that the increase of net current income may have given a reduction in the dependence of third party funding for investments.

**Keywords:** Debt. Fiscal Responsibility Law. Municipal revenue. City of Recife.

## 1 INTRODUÇÃO

O endividamento dos estados e dos municípios brasileiros é uma questão central do processo de ajuste do setor público, oriundo da crise externa do início dos anos 80, sem que se tenha uma solução satisfatória. O esforço de redução da dívida culminou com a implantação da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cujo objetivo, entre outros, é o de controlar o endividamento (MELLO; SLOMSKI, 2006).

A Lei de Responsabilidade Fiscal entrou no cenário da administração pública brasileira, nesse contexto de limitação da ação do gestor público, com a finalidade de disciplinar a gestão de recursos públicos, atribuindo mais responsabilidade aos seus gestores. Além disso, aparece a transparência que o governo deve à sociedade nos assuntos fiscais, com obrigatoriedade de: divulgar anualmente as contas; emitir Relatório Resumido de Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal e estimular o Controle Social.

A LRF fixou limites para algumas despesas, como as de pessoal e as relacionadas à dívida pública, determinou que fossem criadas metas para controlar receitas e despesas e focou as ações dos governantes na transparência e no equilíbrio das contas públicas. Passados dez anos de sua edição, o momento é de estabilidade financeira, apesar da crise mundial desencadeada no final de 2008, nos Estados Unidos, e de outras crises intrínsecas à economia, em virtude da política fiscal de alguns países como a Grécia, a França e a Espanha.

Vista sob a perspectiva da conjuntura econômica externa adversa e diante de um cenário fiscal interno, que exige conciliar, de um lado, uma restrição a novos aumentos na carga tributária (especialmente a federal) e, de outro, uma pressão por reduzir (pessoal) e, ao mesmo tempo, elevar gastos públicos, especialmente em ensino, seguridade e segurança pública, infere-se que o grande desafio num passo seguinte à Lei de Responsabilidade Fiscal é promover um choque sem precedentes para melhorar a produtividade do gasto público (AFONSO, 2001)

Passados dez anos, no Brasil e no mundo, o cenário que se descortina é o interesse maior no papel estabilizador da política fiscal, devido à grande recessão. Essa afirmação é feita no valor online (2010) por Teresa Ter-Minassian, uma das diretoras de assuntos fiscais do Fundo Monetário Internacional (FMI). Essa turbulência ocorre no momento em que a LRF completa dez anos de sua edição, considerada por Nassif (2010) como uma das bases do atual ciclo de prosperidade econômica no Brasil. Paradoxalmente, por questões fiscais, algumas das economias mundiais encontram-se desarranjadas e colocam em risco, na opinião do economista, a precária recuperação mundial pós-recessão.

Um dos principais objetivos da LRF era controlar os gastos e o endividamento excessivo, por parte dos governos dos estados e dos municípios. Por isso, estipulou um limite de gastos para estados e municípios e, para evitar o endividamento excessivo, determinou uma relação de 1,2 e 2,0 entre a dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida para municípios e estados, respectivamente. Acredita-se que, ao se atingir o controle e o equilíbrio permanentes das contas públicas, haverá mais condições para o crescimento sustentado de tais entes (FIORAVANTE; PINHEIRO; VIEIRA, 2008).

Diante da expectativa da redução da dependência dos municípios em relação ao financiamento público e privado, esta pesquisa busca responder ao seguinte questionamento: Como se comportou o endividamento do município de Recife ante a obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal? Para responder a essa questão, este estudo tem como objetivo precípuo analisar o comportamento do endividamento do município de Recife ante a obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal.

A relevância desta pesquisa reside no fato de existirem poucos estudos relacionados à análise da influência da LRF no âmbito das finanças municipais, com enfoque na dívida pública. Pesquisadores das áreas de finanças públicas têm se dedicado a estudar os déficits orçamentários e o endividamento público e seus efeitos na economia macroeconômica, concentrando-se nas esferas federal e estadual, devido à maior influência na área macroeconômica e mais facilidade de acesso aos dados (TEIXEIRA *et. al*, 2007).

Na ocasião de sua edição, apesar do otimismo de especialistas da área, Neto (2000) relata que, indiscutivelmente, trata-se de uma evolução que poderá acontecer na Administração Pública, por ocasião da LRF, porquanto impõe uma mudança na rotina pública de um estágio para outro, cujos efeitos ainda são imprevisíveis. Ante o exposto, passados dez

anos, conclui-se que é preciso avaliar suas implicações. Nessa perspectiva, e tendo em vista que a Lei de Responsabilidade Fiscal foi introduzida como instituição orçamentária disciplinadora das finanças públicas brasileiras, a fim de conter o endividamento público municipal e sua influência nos agregados macroeconômicos, considerou-se que só seria necessário avaliar especificamente um município, em virtude de outros estudos (CORBARI *ET AL*, 2009) optarem por classificar em blocos os municípios de acordo com a quantidade de habitantes, sem que se observasse a evolução de um ente em particular.

Assim, é preciso analisar se a LRF demonstrou ser um instrumento de disciplinamento fiscal para o município de Recife, em virtude de ser o sexto município mais populoso do país e que depende mais recursos no estado de Pernambuco (IBGE, 2006). Isso modifica o perfil de seus débitos e, conseqüentemente, influencia o montante e a composição do endividamento público.

O estudo será realizado na Prefeitura do Município de Recife, no Estado de Pernambuco, e abrangerá um período de 12 anos - dois, antes da edição da LRF (1998 a 1999), e dez, depois (2000 a 2009).

## **2 PANORAMA GERAL DA LRF**

Desde os anos setenta, mudanças na condução da política fiscal induziram alguns países desenvolvidos a implementarem reformas no processo orçamentário. Na década de oitenta, começou-se a repensar o papel do Estado, inicialmente na Inglaterra, nos Estados Unidos da América, na Nova Zelândia e na Austrália, e iniciaram-se as reformas visando reduzir o tamanho do Estado, do déficit orçamentário, da dívida e do nível da despesa pública, com vistas a melhorar o desempenho econômico.

Nessa previsão, muitos países, em todo o mundo, passaram a adotar regras fiscais mais rígidas e adotar medidas para tornar os governos e as políticas públicas mais eficientes. O controle do déficit orçamentário e da dívida pública foi alçado a uma posição de preocupação central e permanente das políticas econômicas, formuladas e disseminadas por organismos financeiros de cooperação internacional. Concomitantemente, o Poder Executivo, já antes da promulgação da Emenda Constitucional nº 19, em junho de 1998, procurava construir o conteúdo da Lei Complementar no art. 163, prevendo a inserção de princípios e de regras de responsabilidade fiscal que vinham sendo disseminadas em vários países, há uns dez anos antes. E foi exatamente em instrumentos de controle fiscal (relativos a despesas, dívidas e receitas), experimentados na Europa, nos Estados Unidos da América e na Nova Zelândia onde se buscou inspiração para elaborar o Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal. Para Bresser (1996), a grande crise do Estado, na década de 80, implicou a necessidade de reformá-lo e reconstruí-lo, juntamente com o processo de globalização da economia, que impôs a tarefa de redefinir suas funções, como resposta à proposta da administração pública gerencial.

Após a promulgação da Constituição, em 1998, aconteceu a tramitação acelerada da LRF no Congresso Nacional, sem muitas alterações, por duas razões: possibilitar que a LRF entrasse em vigor ainda em 2000, ano de eleições para prefeito, e contribuir para a restauração da credibilidade fiscal do Brasil perante a comunidade financeira internacional, abalada pela crise econômica deflagrada pela moratória declarada pela Rússia, no segundo semestre de 1998. Um cenário macroeconômico de profunda instabilidade dos mercados financeiros mundiais (DURAND; ABRÚCIO, 2002).

Diante da significativa e bem-sucedida repercussão obtida pela LRF, ela não pode ser dissociada de seu contexto e ser entendida como um fenômeno isolado. O processo de ajuste fiscal do governo brasileiro remonta à década de 1990, quando foram realizados acordos de

renegociação das dívidas dos Estados (programa de ajuste fiscal), fixadas metas de inflação e realizados programas de privatização de empresas públicas (CULAU; FORTIS, 2006).

Ainda para Culau e Fortis (2006), paralelamente a essas ações, e com o mesmo objetivo de intensificar a eficiência do Estado, a administração pública passou por reformas importantes. Destaque deve ser dado à reforma gerencial do Estado, em que se procurou conferir mais flexibilidade e agilidade à própria burocracia. A reforma gerencial ocorrida em 2000 foi responsável pela unificação dos processos de planejamento e orçamento, pela criação de indicadores e de metas de desempenho, pela formulação de mecanismos de avaliação de controles e de resultados, pela introdução de gestão participativa e pela adoção de enfoque estratégico na concepção dos programas de governo.

Nóbrega (2001) assevera que o surgimento da LRF está enquadrado em um contexto que reflete o esforço de ajustar as finanças aos modernos padrões de gestão. Essa lei veio para disciplinar o artigo 163 da Constituição Federal (Brasil, 2003), que remetia a regulação das finanças públicas e do endividamento público a uma lei complementar e exigia dispositivos mais rígidos para ser modificada. Ao complementar a Lei Maior, sua abrangência é nacional e extensiva a todos as esferas de governo e a todos os poderes da nação. De acordo com o § 1º, art. 1º da LRF, sua disposição é para a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios.

<b>Abrangência da LRF</b>	
Esferas de Governo	União Estados Distrito Federal Municípios
Poderes	Executivo Legislativo (Tribunais de Contas) Judiciário (Ministério Público)
Administração direta	Ministérios Secretarias Fundos especiais
Administração indireta	Autarquias, Fundações Empresas estatais dependentes

**Quadro 01 – Abrangência da Lei de Responsabilidade Fiscal**

Fonte: Adaptada da LRF (2000)

De acordo com Nascimento e Debus (2001), a LRF não substitui nem revoga a Lei nº 4.320/64, que normatiza as finanças públicas no País.

Apesar da expectativa em relação à LRF quanto à drástica redução da corrupção e dos desmandos dos gestores públicos, para o Tesouro Nacional (2010), os objetivos da LRF são de caráter financeiro e econômico: visa controlar a dívida pública, prevenir déficits “imoderados e recorrentes”, gerir de forma austera os recursos públicos e ajustar a estrutura das contas do setor público, de acordo com o Projeto de Lei de 1998, encaminhado ao Congresso Nacional sobre o “Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal”.

As bases normativas derivam dos pressupostos inerentes a uma gestão fiscal responsável, fixados no art. 1º, § 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 despesa 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 consolidadas e mobiliária, operações de créditos, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

A LRF assenta-se sobre seis pilares, a saber:

<b>Pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal</b>	
1	Dívida e endividamento: condições, limites e controle
2	Planejamento econômico, financeiro e orçamentário: estabelecimento de metas fiscais, acompanhamento e controle da execução orçamentária
3	Despesas com pessoal: condições para validade dos atos dos quais resulte aumento dessa despesa, limites e formas de controle
4	Geração de despesas: estimativas de impacto orçamentário-financeiro; exigência de compensação dos efeitos financeiros para as despesas obrigatórias de caráter continuado; regras específicas para as despesas da seguridade social
5	Receita pública: exigências para concessão de benefícios tributários e transparência da administração tributária
6	Controle social e fiscalização: divulgação de informações, participação popular, acompanhamento pelos Tribunais de Contas

#### **Quadro 02 – Pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal**

Fonte: Adaptado da LRF (2000).

Nos seis pilares descritos no quadro acima, encontra-se uma lei ordinária, a Lei nº 10.028, de 19.10.2000 (*Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal*), que tipifica crimes e infrações administrativas contra as leis de finanças públicas e crimes de responsabilidade, vinculados às normas da LRF.

### **2.1 MUNICÍPIOS: ENTES FEDERADOS**

Em seu artigo 1º, a Constituição Federal de 1988 institui o Município, juntamente com os Estados e o Distrito Federal, como uma das entidades que compõem a República Federativa do Brasil de forma indissolúvel.

A origem do nome é derivada do latim - *municipium* - e utiliza-se o vocábulo para designar a extensão territorial, constituída em divisão administrativa de um Estado federado, colocada sob um regime de autonomia administrativa, para que se dirija e governe pela vontade de seus habitantes (DE PLÁCIDO; SILVA, 2004). Para tal, os municípios também são financiados pelos impostos pagos por seus munícipes, ou seja, os contribuintes dos municípios, para o cumprimento de suas funções.

O Código Civil, em seu artigo 41, inclui o Município entre as pessoas de direito público interno, assim como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Territórios. Dessa forma, o município, como pessoa jurídica, tem capacidade civil e a faculdade de exercer direitos e contrair obrigações. Também não está subordinado ao Governo Estadual, tampouco ao Federal.

A autonomia municipal é garantida pelo artigo 18 da CF/88, que estabelece: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios, todos autônomos**, nos termos dessa Constituição” (grifo nosso). Com essa autonomia, a União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, a não ser com algumas exceções dispostas no artigo 34, entre elas: assegurar a observância dos princípios constitucionais, como a autonomia municipal. Assim, a autonomia desse ente adquire a tríplice capacidade de autogoverno, autoadministração e auto-organização. Trata-se, pois, de

- 1) Autogovernar-se através do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores;

- 2) Autoadministrar-se por meio do exercício de competências e poderes estabelecidos constitucionalmente ou que não lhe sejam vedados pela Constituição Federal e pela Constituição Estadual;
- 3) Auto-organizar-se mediante a aplicação de sua Lei Orgânica Municipal (também chamada de "Constituição do Município") e a edição de suas próprias leis.

Depois de legislados e governados, os municípios são fiscalizados pelos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município, dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, existentes apenas nos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, na figura do controle externo.

Apesar da autonomia e da não intervenção do Estado e da União, excetuam-se quatro hipóteses que permitem a intervenção no Município. São elas: falta de pagamento, sem motivo de força maior, durante dois anos consecutivos, de dívida fundada; não prestação de contas devidas, na forma da lei; falta de aplicação do mínimo exigido da receita municipal na manutenção e no desenvolvimento do ensino e nas ações e nos serviços públicos de saúde e de provimento do Tribunal de Justiça à representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

## 2.2 RECEITAS MUNICIPAIS

As receitas dos municípios, de acordo com a categoria econômica, podem ser de dois tipos: corrente e de capital. As receitas correntes são classificadas em tributárias, de contribuição, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, enquanto as receitas de capital classificam-se em operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capitais e outras transferências de capital (ANDRADE, 2002).

As transferências correntes são recursos financeiros recebidos de outras entidades de direito público ou privado, destinadas a atender a gastos classificados como despesas correntes, a fim de executar a manutenção dos equipamentos e promover o funcionamento das atividades básicas dos órgãos. Em geral, segundo Andrade (2002), são as transferências definidas nos artigos 158 e 159 da Constituição Federal, além de transferências de convênios e programas de governo, por exemplo.

As administrações municipais mantêm uma forte dependência das transferências, constitucionais ou voluntárias, dos governos federal e estadual. As receitas tributárias próprias dos municípios originam-se do imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS), do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), do imposto sobre a transmissão de bens imóveis e direitos a eles relativos (ITBI), das taxas e das contribuições de melhorias.

Parcelas das receitas federais arrecadadas pela União são repassadas para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Com o rateio da receita proveniente da arrecadação de impostos entre os entes federados, busca-se formar um mecanismo fundamental para amenizar as desigualdades regionais e promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e Municípios. Cabe ao Tesouro Nacional, em cumprimento aos dispositivos constitucionais, transferir esses recursos para os entes federados, nos prazos legalmente estabelecidos (TESOURO NACIONAL, 2010).

Das principais transferências da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, previstas na Constituição, destacam-se: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

De acordo com o art. 30 da LRF, a Resolução do Senado Federal nº 40/2001 estabeleceu os limites para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e vinculou o endividamento dos entes à sua receita, mais precisamente, utilizou a nomenclatura Receita

Corrente Líquida (RCL) para determinar o limite da arrecadação a ser comprometida com a dívida pública e as operações de crédito. Para os municípios, esse limite máximo corresponderá a 1,2 da RCL anual ou 120%.

A RCL do ente será determinada conforme o quadro abaixo.

Base de cálculo da Receita Corrente Líquida	
(+)	Receita tributária
(+)	Receita de contribuição
(+)	Receita patrimonial
(+)	Receita industrial
(+)	Receita agropecuária
(+)	Receita de serviço
(+)	Transferências correntes
(+)	Outras receitas correntes
(+)	Valor recebido do FUNDEF
(-)	Valor pago ao FUNDEF
(-)	Contribuição dos servidores para o regime próprio de previdência
(-)	Receita da compensação financeira entre os regimes de previdência

**Quadro 03 – Base de cálculo da receita corrente líquida**

Fonte: LRF, Art. 2º, inciso IV.

### 2.3 ENDIVIDAMENTO PÚBLICO E SUAS IMPLICAÇÕES

De acordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP 16), passivo caracteriza-se como “obrigações presentes da entidade, derivadas de eventos passados, cujos pagamentos se esperam que resultem para a entidade saídas de recursos capazes de gerar benefícios econômicos ou potencial de serviços”.

No setor público, os entes federados utilizam as operações de créditos para viabilizar os serviços, que demandariam longo tempo para a obtenção dos recursos necessários a sua execução, no caso de imobilizações (obras, grandes máquinas). Sob essa perspectiva, Andrade (2002) lembra que a contratação de dívidas relacionadas à implantação ou ao aumento de infraestrutura constitui forte instrumento de desenvolvimento produtivo e econômico, embora provoque grande déficit público. Ainda mais, caso não se leve em consideração a capacidade do ente.

Em contrapartida, antes da LRF, parte da dívida dos estados e dos municípios não era relacionada às construções ou às melhorias de infraestrutura, mas às despesas de pessoal e outras despesas correntes. De acordo com Corbari (2009), o endividamento público resulta de despesas superiores às receitas do ente público, possível apenas em face da concessão de crédito por terceiro, de forma voluntária ou não. A concessão de crédito de forma voluntária por parte do credor é realizada pelos empréstimos feitos a instituições financeiras oficiais do Estado ou da União, ou no mercado financeiro, a fim de financiar o desequilíbrio entre receitas e despesas e, conseqüentemente, pagar juros e encargo. Já a concessão de crédito por terceiros, de forma involuntária, é referente aos gastos superiores às receitas – déficits – o que resulta na falta de pagamento aos fornecedores e aos funcionários públicos que, geralmente, recebem seus direitos em atraso, sem juros e correção monetária.

Loureiro e Abrucio (2003) referem que o endividamento só ocorre em virtude da ausência de instituições orçamentárias apropriadas para manter a *performance* fiscal dos



estados e dos municípios. Com a ausência de restrições orçamentárias, abre-se espaço para o endividamento crescente desses governos, que recorrem a empréstimos e a financiamentos para além de sua capacidade de pagar, muitas vezes, para cobrir despesas correntes, demonstrando que não cumpriram com o orçamento previamente apresentado.

O fato de a Lei incluir dispositivos de limites e regras tem como propósito conter o déficit público e o endividamento crescente por meio da manutenção do equilíbrio fiscal permanente, mediante o cumprimento intertemporal de metas de resultado fiscal. Para tanto, estabeleceu-se rígida restrição legal, em relação à renúncia de receitas, à geração de despesas com pessoal, à seguridade social, a dívidas consolidadas e mobiliárias, a operações de crédito, à concessão de garantias e à inscrição em restos a pagar (CORBARI et. al, 2009).

A dívida pública é composta por compromissos de entidade pública decorrentes de operações de créditos, com o objetivo de atender às necessidades dos serviços públicos, em virtude de orçamentos deficitários, caso em que o governo emite promissórias, bônus rotativos e outros mecanismos de financiamento em curto prazo, ou para a realização de empreendimentos de vulto, em que se justifica a emissão de um empréstimo em longo prazo, por meio de obrigações e de apólices. Os empréstimos que caracterizam a dívida pública são de curto ou longo prazos. A dívida pública pode ser proveniente de outras fontes, como: depósitos (fianças, cauções, cofre de órgãos) e de resíduos passivos (restos a pagar). Classifica-se em fluante, ou não consolidada, e consolidada ou fundada (interna ou externa).

### **2.3.1. Dívida fluante**

Segundo a Lei nº 4.320/64, “a dívida fluante corresponde aos compromissos de pagamentos, de curto prazo, para cobrir necessidades momentâneas de caixa, independentemente de autorização orçamentária específica” (Art. 92).

Esses compromissos de curto prazo podem ser restos a pagar, serviços da dívida a pagar, depósitos de terceiros e débitos em tesouraria.

### **2.3.2. Dívida fundada ou consolidada**

Também caracterizada pela lei que estatui normas de Direito Financeiro, a dívida fundada é composta por compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender ao desequilíbrio orçamentário ou ao financiamento de obras, serviços públicos e programas de média e longa duração, inclusive garantias de compromissos para ser resgatados em exercício subsequente. Podem ser contraídos em decorrência de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operação de crédito (Art. 29, I, LRF).

Uma das formas utilizadas para se obterem recursos para cobrir o déficit do orçamento dos entes municipais é a operação de crédito. Um compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

No entanto, de acordo com Nascimento e Debus (2001), a instituição credora deverá certificar-se de que o beneficiário da operação atende às exigências da lei, pois toda e qualquer operação de crédito realizada por ente da Federação é registrada pelo Ministério da Fazenda, o que garante o acesso público a essas informações. Os mesmos autores explicam, ainda, que qualquer operação que contrariar as disposições da LRF será considerada nula. Portanto, deve ser cancelada e devolver-se o principal, sem o pagamento de juros e encargos financeiros. Enquanto não efetuada a devolução, o ente sofrerá sanções, como, por exemplo, não receber transferências voluntárias, entre outras, dispostas na lei.

### 3 PROCEDER METODOLÓGICO

Quanto ao procedimento metodológico, o método adotado neste trabalho foi o dedutivo que, para Lopes (2006), tem base em um raciocínio que caminha do geral para o particular.

Segundo Marcone e Lakatos (2006, p. 20), o conhecimento “possui a característica da veracidade a tal ponto que as afirmações (hipóteses) que não podem ser comprovadas não pertencem ao âmbito da ciência”. Nesse sentido, esta pesquisa buscou verificar se, a partir da execução da Lei de Responsabilidade Fiscal, houve algum impacto na gestão do endividamento municipal. Para atingir esse propósito, procedeu-se a uma pesquisa descritivo-explicativa, através das técnicas de pesquisa bibliográfica e documental.

A pesquisa bibliografia foi feita em livros, leis, artigos científicos e *sites* na *Internet*. A técnica da pesquisa documental se justifica porque o acompanhamento da dívida municipal foi realizado por meio da análise de documentos, e o Demonstrativo da Execução da Orçamentária das Receitas e das Despesas foi exigida no Art.52, Inciso II, alíneas “a” e “b”, respectivamente, da Lei Complementar nº101/2000, além de algumas peças que compõem o Relatório de Gestão Fiscal, quais sejam: Dívida Consolidada e Mobiliária e Operações de Crédito, exigidas no art. 55, inciso I, alíneas b e d. Também foram pesquisados os balanços patrimoniais do ente municipal nos períodos analisados. Essa investigação permitiu comparar o comportamento da dívida ao longo do período estudado, no caso, doze anos.

A coleta de dados para o período que antecede a edição da LRF (1998 a 1999) foi efetuada no site do Tesouro Nacional, base FIMBRA, visto que a exigência de disponibilidade dos relatórios contábeis, na página eletrônica dos entes, só ocorreu a partir da LRF. Já no período posterior (2000 a 2009), a coleta de dados foi realizada eletronicamente, (*Internet*) no sítio oficial da Prefeitura de Recife.

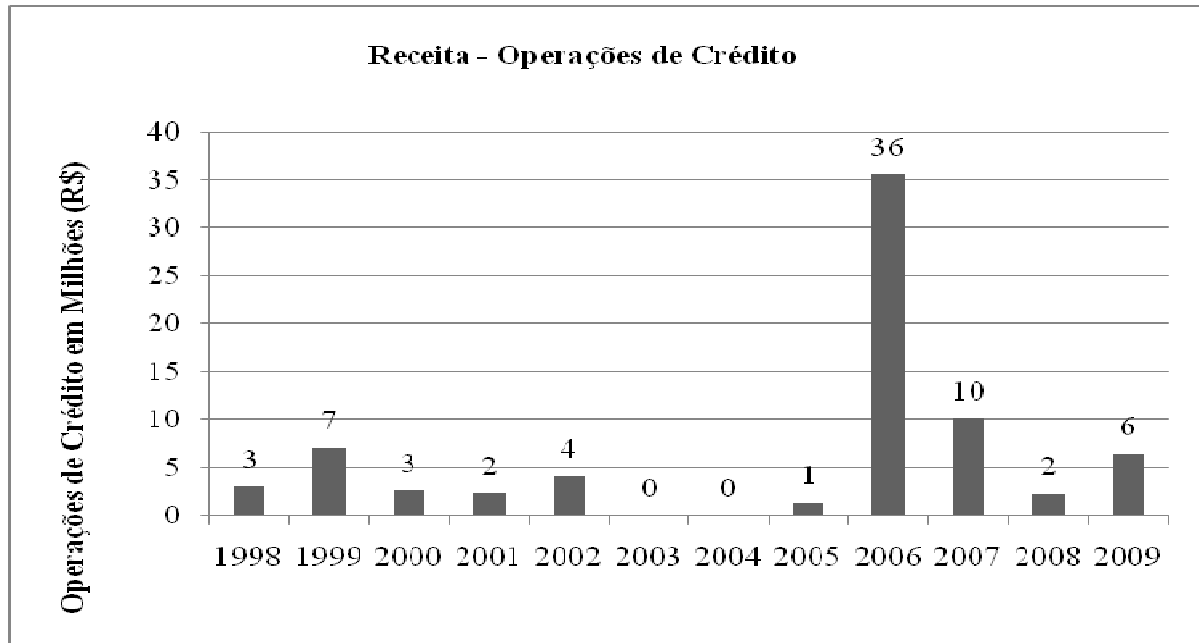
O recorte (tipo de plano utilizado) escolhido para o desenvolvimento da pesquisa foi o longitudinal (BEUREN, 2004), composto por um período de 12 anos - dois anos antes da edição da LRF (1998 a 1999) e 10, depois dela (2000 a 2009), pois pretendeu identificar a influência dessa norma de gestão fiscal no endividamento municipal ao longo de um período.

Em relação aos procedimentos de coleta de dados, foi realizada uma investigação nas demonstrações contábeis, de forma a extrair as informações concernentes às operações de crédito, aos juros, aos encargos da dívida interna e externa e à amortização da dívida interna do ente, de maneira a traçar um perfil da situação de sua dívida.

### 4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Em relação aos dados coletados e às análises realizadas, o Gráfico 1 evidencia que o município de Recife utilizou-se das operações de crédito para financiar as despesas de capital. Em suas operações de crédito, o ente municipal optou pelo empréstimo interno do tipo financiamento bancário, não recorreu a empréstimos externos e permaneceu abaixo do limite estipulado pelo Senado Federal, de 16%, para as operações citadas. Também não recorreu à Antecipação de Receitas Orçamentárias (ARO), ao longo do período estudado, demonstrando que não houve insuficiência de caixa que merecesse fazer uso dessa linha de crédito. Como até antes da edição das Normas Contábeis Aplicadas ao Setor Público, não existia obrigatoriedade de notas explicativas nas Demonstrações Contábeis exigidas pela Lei nº 4.320/64 e nos demonstrativos exigidos pela LC nº 101/00, não foi possível identificar o motivo das variações ocorridas, ao longo dos anos, quanto a essa operação, principalmente nos anos de 2006 e 2007, quando houve as maiores variações de empréstimos. Em 2003 e

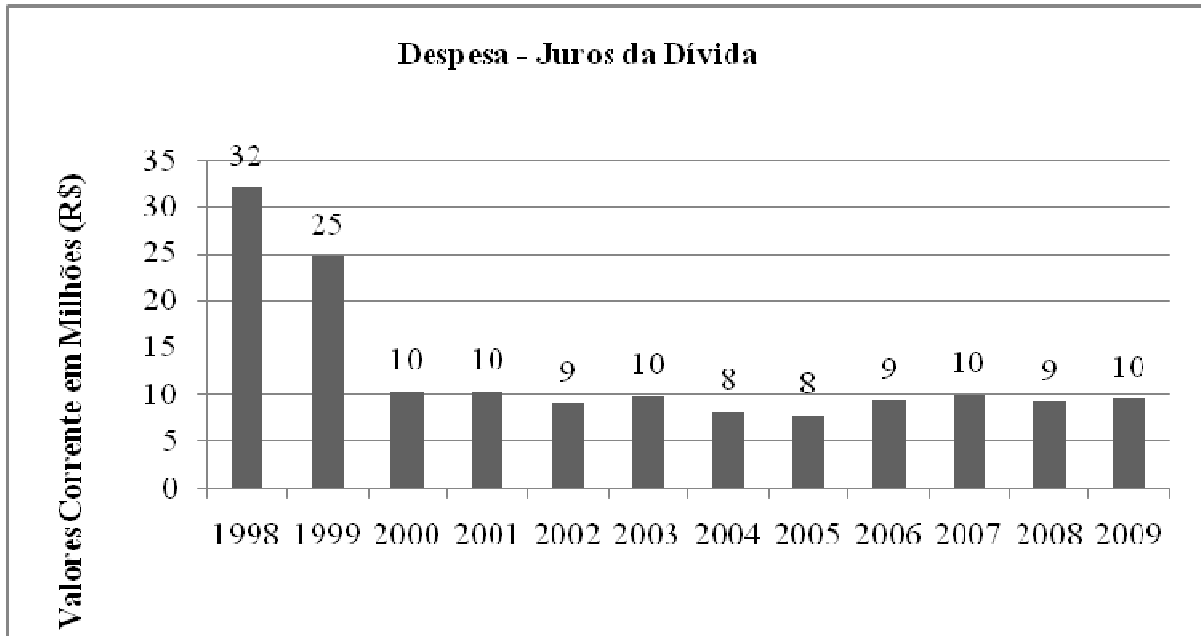
2004, o ente municipal não contraiu empréstimos. Esclarece-se que nos anos de 2004 e 2008, anos de eleições municipais, não foram encontradas discrepâncias nessas operações.



**Gráfico 01 – Operações de crédito**

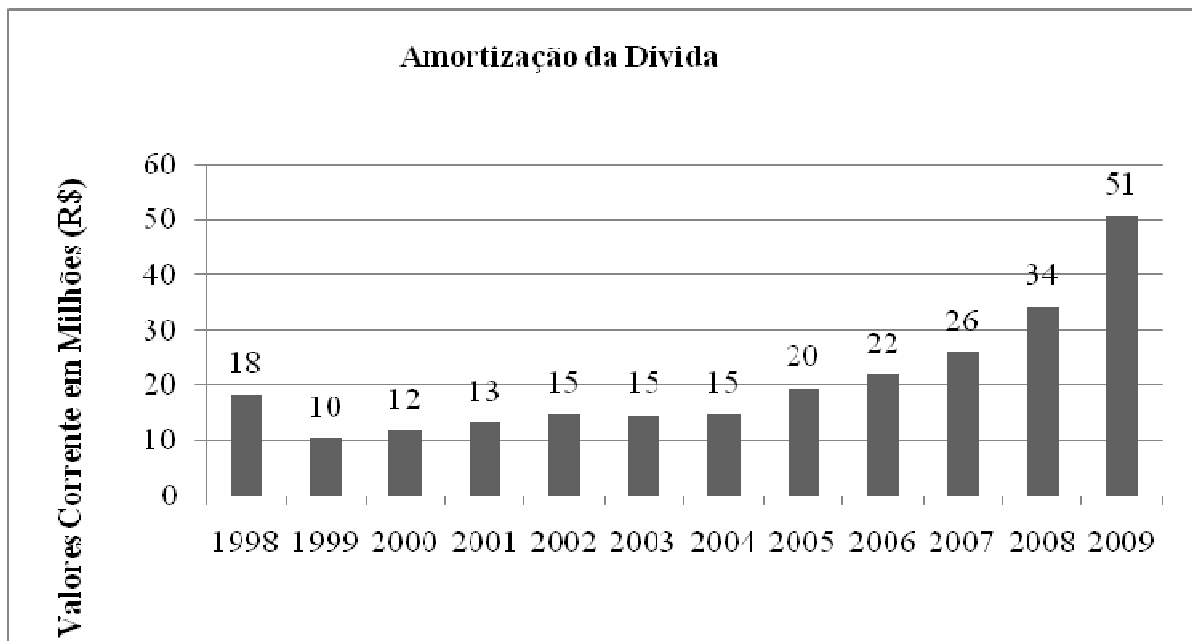
Fonte: Elaborado pelos autores

As operações de crédito realizadas pela Administração Pública para financiamentos de suas atividades de investimentos trazem como consequência um aumento na despesa corrente dos entes - são os juros da dívida pública. Com o auxílio do Gráfico 02, em relação aos serviços da dívida pública do ente, verifica-se que, em 1998 e 1999, o pagamento dos juros superou o valor desembolsado para a amortização principal da dívida do município. A partir do ano de 2000, observou-se que seus montantes mantiveram-se constantes, com o seu mínimo nos anos de 2004 e 2005.

**Gráfico 02 – Juros da dívida**

Fonte: Elaborado pelos autores

Ao longo do período observado, a amortização da dívida do município foi realizada de forma crescente, como mostra o Gráfico 03. Os anos de 2008 e 2009 tiveram os maiores valores. No ano de 2009, o aumento foi, praticamente, de 100% do valor pago em 2007.

**Gráfico 03 – Amortização da dívida**

Fonte: Elaborado pelos autores

A amortização de parcelas maiores pode causar a impressão de que o ente está fazendo opção por parcelas maiores na redução do valor principal, visto que, no balanço financeiro do ente municipal, é recorrente a apresentação positiva do saldo de disponibilidades (caixa, banco c/movimento, aplicações financeiras, banco c/vinculadas) para o ano seguinte. Esses saldos são apresentados na Tabela 01 abaixo:

**Tabela 01 – Disponibilidades de caixa**

<b>Saldos das Disponibilidades de Caixa da Prefeitura do Recife 2006/2009</b>				
	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>Caixa</b>	8.120,94	37.684,02	25.509,44	23.865,11
<b>Banco Conta Movimento</b>	235.567.101,53	168.887.609,56	61.627.129,88	81.866.660,20
<b>Aplicações Financeiras Banco Contas Vinculadas</b>	54.262.159,63	48.528.009,46	97.455.814,65	89.129.624,11
<b>Total Disponibilidades</b>	322.229.239,19	282.412.565,31	233.423.716,39	283.367.511,88

Fonte: Balanço Financeiro Consolidado da Prefeitura do Recife - 2006 a 2009.

Andrade (2002) lembra que, de acordo com o art. 7º, II, da Resolução do Senado Federal nº 43/2001, o comprometimento anual com as amortizações, os juros e os demais encargos deverá ser menor ou igual a 11,5% da Receita Corrente Líquida, porquanto, mesmo que o ente adquira a capacidade de honrar com os compromissos da dívida em sua maior parte, o pagamento dela fica limitado ao montante estipulado pela Resolução. No entanto, ao longo da série estudada, não foi visualizada uma variação positiva proporcional ao aumento da RCL. Ao **analisar** o percentual do valor pago dos juros e da amortização da dívida, percebeu-se uma constância, ao invés de um crescimento proporcional à receita corrente líquida. Esse panorama é apresentado na Tabela 02.

**Tabela 02 – Percentual da dívida paga em relação à RCL**

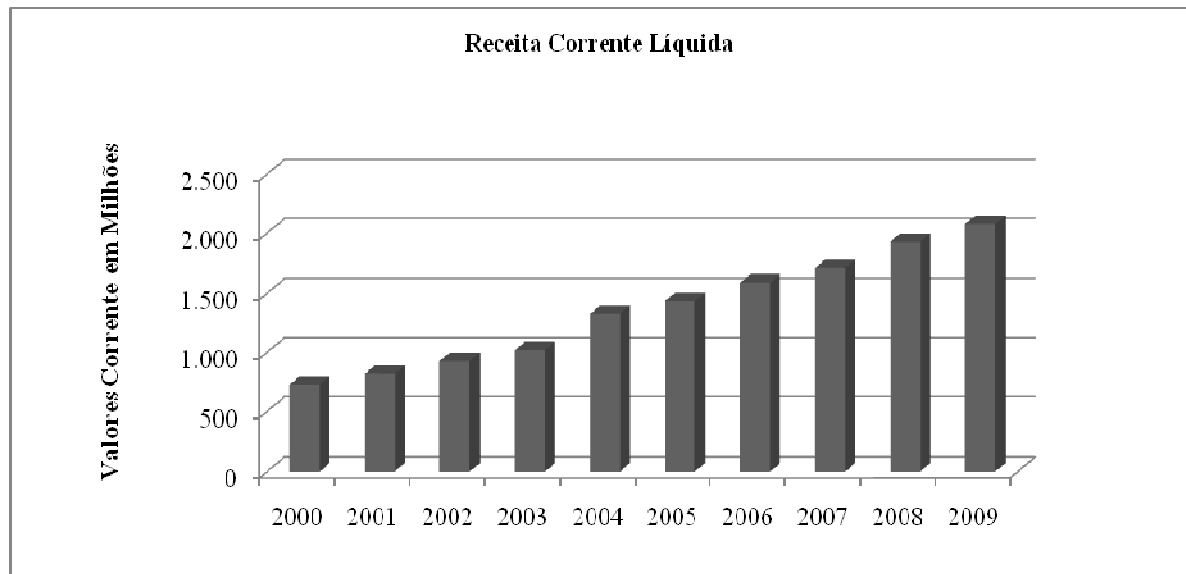
<b>Ano</b>	<b>Juros da dívida</b>	<b>Amortização da dívida</b>	<b>Total</b>	<b>RCL</b>	<b>% da dívida / RCL</b>
2000	10.404.199	11.769.688	22.173.887	725.988.138	3,05%
2001	10.260.558	13.132.167	23.392.725	816.895.000	2,86%
2002	9.054.607	14.757.667	23.812.274	926.551.000	2,57%
2003	9.791.771	14.647.227	24.438.998	1.018.019.000	2,40%
2004	8.205.748	14.770.318	22.976.066	1.324.812.000	1,73%
2005	7.754.350	19.520.456	27.274.806	1.432.107.000	1,90%
2006	9.384.000	21.798.000	31.182.000	1.585.721.199	1,97%
2007	9.987.000	25.854.000	35.841.000	1.704.270.571	2,10%
2008	9.252.000	34.200.000	43.452.000	1.925.100.032	2,26%
2009	9.514.000	50.669.000	60.183.000	2.076.406.894	2,90%

Fonte: Elaborado pelos autores

Os saldos de disponibilidades de caixa mostrados na Tabela 01 poderiam ser utilizados para aumentar o percentual dos serviços e da amortização da dívida a ser pago.

O parâmetro utilizado pela LRF para limitar o endividamento também é a RCL. No caso dos municípios, o Senado Federal instituiu o limite de 120% da RCL. Os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) indicam o aumento desse índice ao longo do período. Exemplo disso é o ano de 2003, em que a RCL foi de R\$ 1.018.019.000 e, seis anos depois, no exercício de 2009, a arrecadação foi R\$ 2.076.406.894 e chegou a uma variação

positiva de 104% aproximadamente. A apresentação desse fato proporciona o aumento da capacidade de se pagar dívida, considerando-se que o limite é de 11,5% de uma RCL crescente.



**Gráfico 04 – Receita corrente líquida**

Fonte: Elaborado pelos autores

O montante das operações de crédito, ao longo dos anos, manteve-se bem abaixo do limite de 1,2 da RCL, o que fomentou um desenvolvimento mais sustentável do ente municipal, de acordo com o exposto na Tabela 03.

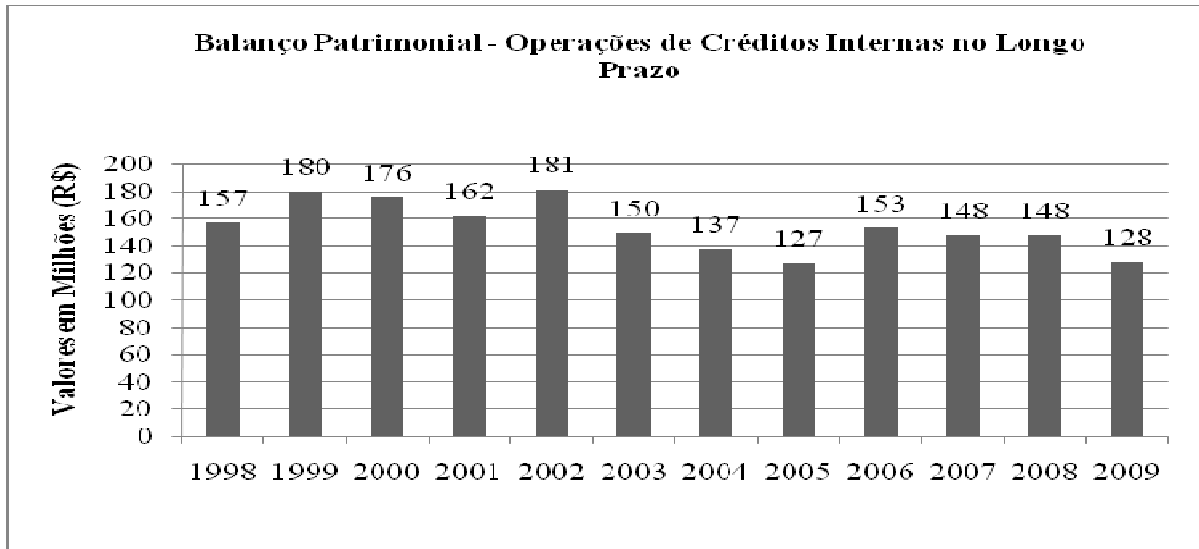
**Tabela 03 – Percentual das operações de crédito**

Percentual das operações de crédito									
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
0,36%	0,28%	0,44%	0,00%	0,00%	0,09%	2,24%	0,59%	0,11%	0,31%

Fonte: Elaborado pelos autores

Os anos com o maior volume de operação de crédito foram os de 2006, com 2,24%, 2007, com 0,59%, e 2002, com 0,44% da RCL.

Como as operações de crédito que formam a dívida têm características de longo prazo, ou seja, prazo superior a um exercício, seus saldos serão parte integrante do Balanço Patrimonial, classificada no Passivo Permanente (ANDRADE, 2002).



**Gráfico 05 – Operações de créditos em longo prazo**

Fonte: Elaborado pelos autores.

Os saldos das operações de crédito internas em longo prazo mantiveram-se constantes em toda a série analisada e obtiveram valor máximo, no ano de 2002 (R\$ 181.321.860), e mínimo, em 2009 (R\$ 128.496.777), com variação de 71% aproximadamente. O ano de 2009 apresentou a maior redução nos últimos três anos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral desta pesquisa foi o de analisar a evolução da dívida do Município de Recife em relação à obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tomando-se por base o objetivo acima descrito, observou-se que a Prefeitura de Recife, no período estudado, que antecedeu a edição da LRF (1998 e 1999), não se encontrava endividada com indícios de gestão deficiente dos recursos públicos.

No período de 2000 a 2009, o ente municipal, além de não fazer uso regular das operações de crédito, não atingiu o limite estabelecido pela Resolução do Senado (16% ao ano ou 120% do montante da RCL no total), nos anos em que se utilizou desse tipo de financiamento. Em relação aos juros e à amortização da dívida, no período analisado, o município não atingiu o limite de 11,5% da Receita Corrente Líquida, e os anos de 2000 e 2009 foram os períodos com maiores percentuais - 3,05% e 2,90%, respectivamente. Quanto ao saldo do Balanço Patrimonial das Operações de Crédito, o menor, nos últimos anos, é o de 2009, que representa, aproximadamente, 16% do valor das Obrigações Exigíveis em Longo Prazo.

A pesquisa mostrou, ainda, que os dispositivos da LRF, quanto ao cumprimento das publicações dos Demonstrativos Contábeis exigidos por ela, exceto pelo Balanço Patrimonial e Financeiro, encontra-se disponível a partir do ano de 2006. Pode-se observar que não houve mudanças significativas, pois a relação da RCL com as operações de crédito e seu comprometimento no montante do pagamento do serviço da dívida e sua amortização não ultrapassaram o limite estabelecido na LRF. No entanto, apesar da alteração dos valores absolutos da amortização da dívida, constatou-se que, em termos percentuais, permaneceram constantes e bem abaixo do limite estabelecido pela norma legal. O ente municipal estudado não fez uso de antecipações de receitas orçamentárias ou de empréstimos externos para financiar seus projetos e programas. Some-se a isso o fato de que o aumento do índice da RCL, em relação aos anos estudados, pode indicar que havia muita necessidade de

empréstimos para fazer frente a investimentos ou a execução de grandes projetos, com o fim de melhorar o perfil da dívida.

Como sugestão para futuras pesquisas, recomenda-se que se analisem a evolução e o impacto em decorrência da obediência à LRF de municípios que se encontravam endividados na ocasião da edição da LRF.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto Rodrigues. Responsabilidade fiscal: primeiros e próximos passos. **Revista Eletrônica Buscalegis.** Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewArticle/30682>>.

Acesso em: 26 out. 2010.

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade pública na gestão municipal:** novos métodos após a LC nº 101/00 e as classificações contábeis advindas da SOF e STN. São Paulo: Atlas, 2002.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 03 ago. 2010.

BRASIL. Lei Complementar nº.101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.** Disponível em <http://www.senado.gov.br>. Acesso: Acesso em: 03 ago. 2010.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Glossário.** Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario\\_d.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_d.asp)>. Acesso em: 03 ago. 2010.

BRASIL. Resolução do Senado Federal nº. 40, de 21 de dezembro de 2001. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 06 nov. 2010.

CORBARI, Ely Célia *et al.* Os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento municipal: uma análise de dados em painéis. IX Congresso de Controladoria e Contabilidade da USP, São Paulo, 2009. **Anais...** Disponível em: <<http://www.congressosp.fipecafi.org/artigos92009/324.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2010.

CULAU, Ariosto Antunes; FORTIS, Martin Francisco de Almeida. Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. XI Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, **Anais...** 7 - 10 Nov. 2006.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico.** 25. Ed. Rio de Janeiro: Forense Jurídica, 2004.



FIORAVANTE, Dea Guerra; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya; VIEIRA, Roberta da Silva. Lei de Responsabilidade Fiscal e Finanças Públicas Municipais: impactos sobre despesa com pessoal e endividamento. **Fórum do Banco do Nordeste**. Disponível em: <<http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/eventos/forumbnb2008/docs/lei-de-respon.pdf>>. Acesso: 09 set. 2010.

GIUBERTI, Ana Carolina. **Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros**. Dissertação de Mestrado em Economia. São Paulo: Universidade de São Paulo – USP, 2005.

LOPES, Jorge. **O fazer do trabalho científico em Ciências Sociais Aplicadas**. Recife: 1. ed. Universitária da UFPE, 2006.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Políticas fiscais e accountability: o caso brasileiro. In: Encontro da ANPAD. **Anais...** Rio de Janeiro. 2003. Disponível em: <http://anpad.org.br/enanpad/2003/dwn/enanpad2003-gpg-1116.pdf>. Acesso em: 09 set 2010.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MELLO, Gilmar Ribeiro de; SLOMSKI, Valmor. Estudo dos reflexos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos estados brasileiros. IX Congresso de Controladoria e Contabilidade da USP, São Paulo, 2009. **Anais...** Disponível em: <http://www.congressosp.fipecafi.org/artigos92009/324.pdf>. Acesso em: 09 set 2010.

MENDES, M. J.; ROCHA, F. F. Transferências intergovernamentais e captura de recursos públicos nos municípios brasileiros. In: Finanças Públicas: VIII Prêmio Tesouro Nacional – 2003. **Coletânea de monografias/Secretaria do Tesouro Nacional**. Brasília: UNB, 2004.

NASSIF, Luís. Os dez anos da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Brasilianas.org**. Disponível em: <<http://www.advivo.com.br/blog/luisnassif/os-dez-anos-da-lei-de-responsabilidade-fiscal>>. Acesso em: 20 ago. 2010.

NETO, A. E. Lei de Responsabilidade Fiscal: evolução ou revolução. **Jornal do Conselho Regional de Contabilidade de Minas Gerais**. Belo Horizonte/MG, p.15, abr.2000.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, 47(1) janeiro-abril, 1996.

RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria. **Metodologia da pesquisa aplicável às Ciências Sociais**. In. BEUREN, Ilse Maria. (Org). Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2004.

TEIXEIRA, Aridélmo Campanharo *et al.* O impacto *ex-post* da Lei de Responsabilidade Fiscal nº. 101/2000 nas finanças dos estados brasileiros. I Congresso ANPCONT, Gramado, 2007. **Anais...** Disponível em: [www.anpcont.com.br/site/docs/congressoI/01/CCG379.pdf](http://www.anpcont.com.br/site/docs/congressoI/01/CCG379.pdf). Acesso em: 04 out. 2010.