

**AS IMPLICAÇÕES DA INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR NA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE ALEGRETE-RS****THE IMPLICATIONS OF REGISTRATION OF REMAINS PAYABLE IN THE SECRETARIAT OF EDUCATION IN THE MUNICIPALITY OF ALEGRETE-RS**

223

Carine da Rosa Crixel<sup>1</sup>, Uiliam Acosta Arruda<sup>2</sup>, João Cleber de Souza Lopes<sup>3</sup>, João Antônio Cescon<sup>4</sup>, Luiz Vanderlei Frescura<sup>5</sup>

**Resumo:** As despesas empenhadas e não pagas até o término do exercício financeiro correspondente devem ser inscritas como Restos a Pagar, ocorre que, não raras vezes, tais valores inscritos como restos a pagar não possuem disponibilidade de caixa, gerando insuficiência financeira, de modo que a gestão seguinte acaba por enfrentar, além dos vários e graves problemas comuns à máquina pública, as dívidas realizadas no exercício anterior, comprometendo a implementação de políticas públicas que são em países subdesenvolvidos como o Brasil, o meio mais eficaz para promover a qualidade de vida da população e o desenvolvimento econômico. Partindo dessa problemática, o objetivo geral dessa pesquisa é analisar quais as implicações dos restos a pagar na gestão da educação do município de Alegrete-RS, referente ao período de 2010 a 2017. Nesse trabalho foi utilizado como metodologia a pesquisa descritiva quantitativa, por meio da análise documental e estudo de caso, foram conceituados os restos a pagar e abordadas as questões cíveis administrativas e penais inerentes, bem como empreendida análise dos restos a pagar na gestão da educação do município de Alegrete-RS, referentes ao período de 2010 a 2017, a partir dos relatórios contábeis do município e do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, comparando-os com a receita líquida transferida para a Educação naquele período. Com isso, foi verificada a dificuldade do município em executar suas despesas no exercício financeiro em que contraídas, postergando o pagamento aos exercícios subsequentes, além da insuficiência financeira, que se mostrou presente em todos os exercícios analisados, embora isso não possa ser imputado exclusivamente ao gestor, na medida em que determinadas despesas são de programas específicos custeados com repasses da União e Estado, permitindo concluir que, apesar de tais dificuldades, o Executivo Municipal logrou o cumprimento das metas fiscais de investimento mínimo na educação.

**Palavras-chave:** Restos a Pagar; MDE; FUNDEB.

**Abstract:** Expenses committed and not paid by the end of the corresponding financial year must be registered as Remainings Payable, it happens that, not infrequently, such amounts registered as balances payable do not have cash availability, generating financial insufficiency, so that the management The next one ends up facing, in addition to the various and serious problems common to the public sector, the debts incurred in the previous year, compromising the implementation of public policies that are, in underdeveloped countries like Brazil, the most effective means to promote the population's quality of life. and economic development. Based on this issue, the general objective of this research is to analyze the implications of the remainders payable in the management of education in the municipality of Alegrete-RS, for the period from 2010 to 2017. In this work, quantitative descriptive research was used as a

*methodology, through from the document analysis and case study, the remainders payable were conceptualized and the inherent civil administrative and criminal issues were addressed, as well as an analysis of the remainders payable in the education management of the municipality of Alegrete-RS, for the period 2010 to 2017, from the accounting reports of the municipality and the Court of Auditors of the State of Rio Grande do Sul, comparing them with the net revenue transferred to Education in that period. With this, the difficulty of the municipality in executing its expenses in the financial year in which they were incurred was verified, postponing payment to subsequent years, in addition to the financial insufficiency, which was present in all analyzed years, although this cannot be attributed exclusively to the manager, insofar as certain expenses are from specific programs funded with transfers from the Union and the State, allowing the conclusion that, despite such difficulties, the Municipal Executive has achieved compliance with the fiscal targets for minimum investment in education.*

**Keywords:** *Remains payable; MDE; FUNDEB.*

## INTRODUÇÃO

Ao contrário do que ocorre na iniciativa privada, onde os indivíduos, e consequentemente as empresas de direito privado, podem fazer tudo aquilo que não for vedado por lei, no setor público – diga-se: pessoas jurídicas de direito público e seus gestores –, somente pode ser feito aquilo previamente autorizado pela legislação.

O objetivo da Contabilidade Aplicada ao Setor Público é fornecer aos usuários informações sobre os resultados alcançados, ela está voltada ao registro, controle do patrimônio e suas respectivas variações, abrangendo aspectos orçamentários, financeiros e patrimoniais, estabelecendo-se como um valioso instrumento para planejamento e controle da administração governamental.

Segundo Furtado (2010) o processo de elaboração orçamentária é composto pela aprovação de três leis: o Plano Plurianual (PPA), a Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA), as quais devem estar ligadas, combinadas e harmônicas, formando um sistema conectado de planejamento e orçamento, reconhecido na Constituição Federal, que deve ser adotado pelos municípios, pelos estados e pela União.

No âmbito municipal, o prefeito, em seu primeiro ano de mandato, elabora o PPA, que terá vigência de quatro anos, os três anos seguintes de sua gestão, mais o primeiro ano da gestão posterior e corresponderá ao plano de médio prazo (FURTADO, 2010), por meio do qual se procura ordenar as ações do governo, visando o alcance dos objetivos e das metas fixadas da administração pública em cada área de atuação (saúde, transporte, infraestrutura, educação, assistência social, entre outras).

A segunda lei de diretrizes orçamentária é a LDO, que tem por função nortear a elaboração dos orçamentos anuais de forma a adequá-los aos objetivos e as metas estabelecidas no plano plurianual. A LOA, por sua vez, busca concretizar os parâmetros para o direcionamento de gastos e despesas do governo, indicando qual será o orçamento público disponível para o ano seguinte. Apenas poderá conter matérias relativas à previsão da receita e fixação da despesa para que o plano estratégico alcance os resultados esperados (PROCOPIUKE et al., 2007).

Outro ponto relevante do processo orçamentário é a relação entre receitas e despesas, visto que, com base nas rentabilidades, a gestão terá um embasamento em autorizar as saídas de recursos. Conforme Neres (2010, p. 25): “[...] despesa, na entidade pública, é todo dispêndio que o Estado efetua para atender aos interesses coletivos, de forma efetiva e eficiente”. Nesse contexto, para oferecer bens e serviços, segundo a autora, as despesas são classificadas em duas formas: despesa de capital (investimentos) e a despesa corrente (custeio dos serviços públicos).

De acordo com o § 1º, do art. 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a ação planejada e transparente deve ser imprescindível à gestão fiscal, a fim de que riscos sejam prevenidos, bem como corrigidos aqueles desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Tal equilíbrio impõe ao Gestor Público a realização de ajustes ao longo de sua administração, no intuito de evitar a superestimação de receitas e o acúmulo excessivo de passivos financeiros.

Cruz (2008) sustenta que o exercício financeiro coincidirá com o ano civil, devido ao princípio da anualidade (art. 34 da Lei de Finanças Públicas – nº 4.320/64), ao passo que o art. 35 do mesmo diploma, conforme a lição de Furtado (2010, p.28), “define que pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas nele pagas ou inscritas em Restos a Pagar (RP)”. Deste modo, as despesas inscritas em Restos a Pagar pertencem ao exercício financeiro no qual o emprego ocorreu, onerando a dotação orçamentária de tal exercício.

Em regra, as despesas devem ser executadas e pagas no mesmo exercício financeiro, contudo, excepcionalmente, o Gestor pode deixar obrigações para serem cumpridas no exercício subsequente, sempre e quando houver disponibilidade de caixa. Logo, o controle, tanto da disponibilidade de caixa como o da geração de obrigações, deverá ser simultâneo à execução financeira da despesa em todos os exercícios, não apenas no último ano de mandato.

Nesse sentido, a Confederação Nacional de Municípios (2011) conceitua como Restos a Pagar as despesas que foram empenhadas ou liquidadas em um determinado ano, mas que não foram pagas até o final do mesmo. Existem dois tipos de restos: Os Restos a Pagar processadas – despesas já empenhadas e liquidadas, mas pendentes de pagamento – e os Restos a Pagar não processados – despesas simplesmente tomadas ao término do ano. No sistema de execução orçamentária é relevante conhecer as reais necessidades da inscrição dessas despesas, principalmente para analisar os efeitos que elas provocam no orçamento financeiro da administração.

Diante desses fatos, a escolha do tema dessa pesquisa: As implicações da inscrição de restos a pagar na secretaria de educação no município de Alegrete-RS, um dos maiores problemas enfrentados pelos gestores, pois prejudica o orçamento vigente, já que deve ser utilizado para custear compromissos de exercícios anteriores, reduzindo ainda mais os já escassos recursos necessários para a manutenção da educação.



Nessa linha, a gestão guia-se com o olhar no retrovisor, esquecendo-se da programação idealizada para o presente e futuro, pois, ao executar programas de orçamentos anteriores, os problemas sociais atuais não são atendidos com eficiência, prejudicando a qualidade dos serviços públicos implementados (REZENDE e CUNHA, 2014).

227

Sobre a disponibilidade e destinação de recursos públicos à educação, a Lei nº 9.394/96, em seu Art. 68, determina o seguinte:

Serão recursos públicos destinados à educação os originários de:

- I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- II - receita de transferências constitucionais e outras transferências;
- III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;
- IV - receita de incentivos fiscais;
- V - outros recursos previstos em lei.

Ainda, de acordo com os recursos, a Constituição Federal, em seu art. 212, *caput*, e § 3º, define que os municípios têm a obrigação de aplicar no mínimo 25% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), com ações voltadas a execução dos objetivos das instituições educacionais de todos os níveis:

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

[...]

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.

As ações de Manutenção e Desenvolvimento do ensino são todas aquelas que visam alcançar os objetivos básicos da educação nacional de qualidade para todos, ou seja, são ações voltadas à obtenção dos objetivos das instituições educacionais de todos os níveis. Inserem-se no rol destas ações, despesas relacionadas à aquisição, manutenção e funcionamento das instalações e equipamentos necessários ao ensino, uso e manutenção de bens

e serviços, remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais da educação, aquisição de material didático, transporte escolar, entre outros (BRASIL. 1996).

Além dessas saídas já mencionadas, existem os recursos vinculados, que são parcelas da receita arrecadada que possuem destinação específica estabelecida por lei. Se, de um lado, a receita vinculada se presta a garantir recursos para a execução do planejamento, por outro lado, introduz maior rigidez na programação orçamentária, uma vez que os recursos somente podem ser gastos com a execução das ações para as quais eles se destinam. Nesse sentido, a existência de recursos vinculados possibilita a identificação do fluxo eles percorrem dentro de uma entidade, permitindo verificar, do confronto com as despesas, se os recursos estão sendo aplicados em sua destinação específica.

Entre os diversos recursos transferidos aos municípios existe um em especial que vamos abordar nesta pesquisa que é o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), seus recursos devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento da educação básica conforme estabelecido no Art. 211 § 2º da Constituição Federal:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

[...]

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

Sendo assim, desse recurso no mínimo de (60%) devem ser destinados anualmente à remuneração dos profissionais do magistério (professores e profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico, tais como: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, coordenação pedagógica e orientação educacional) e a parcela restante (de no máximo 40%), seja aplicada nas demais ações de manutenção e desenvolvimento, em efeito de exercício de rede na educação pública (BRASIL. 2007).

Perante essas considerações, diante da necessidade de aprimoramento da qualidade da educação pública a presente pesquisa busca responder a

seguinte problemática: quais as implicações dos restos a pagar na gestão da educação no município de Alegrete-RS.

O objetivo geral dessa pesquisa é analisar quais as implicações dos restos a pagar na gestão da educação do município de Alegrete- RS, referente ao período de 2010 a 2017.

Para atingir o objetivo geral é fundamental o cumprimento de objetivos intermediários (VERGARA, 2013). Nesse propósito, foram definidos os seguintes objetivos específicos: apresentar os restos a pagar da educação (FUNDEB E MDE) dos anos de 2010 a 2017; evidenciar relatórios contábeis que envolvam os restos a pagar do período de 2010 a 2017; e, por último, comparar os restos a pagar com a receita líquida dos anos de 2010 a 2017.

## **METODOLOGIA**

O ato de pesquisar exige de quem o faz cuidados e conhecimento. Os cuidados se referem à elaboração do projeto como um todo. Já o conhecimento está relacionado com as técnicas de pesquisa e as buscas que se fazem para começar uma investigação.

Diante dessa realidade, um dos primeiros passos ao se construir uma metodologia é identificar qual será a área da ciência, em que, nesse estudo, foi usada a pesquisa Teórica-Prática, a partir da qual é realizada uma investigação bibliográfica, visando a formulação de um modelo teórico que facilite a explicação de determinados fenômenos e, ainda, mensurar o alcance e a eficiência prática ao aplicá-lo (MEZZABORA e MONTEIRO, 2006).

Quanto aos objetivos, optou-se por uma pesquisa descritiva, já que se pretende fazer uma análise dos restos a pagar dos vínculos de MDE e FUNDEB. Na percepção de Mezzaboro e Monteiro (2006, p.116): “A pesquisa descritiva não propõe soluções, apenas descreve os fenômenos tal como são vistos pelo pesquisador, o que não significa que não serão interpretados [...]”.

Como se trata de recursos destinados à educação do Município de Alegrete/RS, com relação aos procedimentos, foi utilizado o método do estudo

de caso, que, segundo Fachin (2006), “[...] pode obter inferência do estudo de todos os elementos que envolvam uma entidade completa, em vez do estudo de vários aspectos selecionados”.

O estudo de caso prescinde de mais de um instrumento de investigação, desta forma far-se-á uso da pesquisa documental como apoio para entender a realidade, uma vez que a revisão das informações obtidas na pesquisa sobre o assunto envolverá a utilização de relatórios contábeis e da legislação relacionada ao tema. Para Rampazzo (2010, p. 54): “[...] algumas pesquisas elaboradas a partir de documentos são importantes não porque respondem definitivamente a um problema, mas porque proporcionam melhor visão desse problema”.

Em relação à abordagem foi utilizada uma proposta de pesquisa quantitativa, uma vez que “[...] o perfil desse tipo de pesquisa é altamente descritivo, o investigador pretenderá sempre obter o maior grau de correção possível em seus dados, assegurando assim a confiabilidade do seu trabalho” (MEZZARROBA e MONTEIRO, 2006, p. 109).

Neste trabalho, optou-se por realizar a coleta de dados a partir dos relatórios disponibilizados no portal de acesso a informação do município de Alegrete dos anos de 2010 a 2017, tais relatórios que são: relatório de gestão fiscal, relatório de execução orçamentária e o controle interno do município, tais como os demonstrativos dos restos a pagar. Nesse sentido, Bittar (2017, p.276) defende que: “[...] a internet pode ser vista como fonte de pesquisa, na medida em que representa um grande acervo de dados e informações”.

Quanto aos procedimentos técnicos pelo qual obtemos os dados necessários para a elaboração do estudo, trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental. Primeiramente, foi realizada uma pesquisa bibliográfica para formação de uma base conceitual, abordando as regras e normas que versam sobre os restos a pagar na esfera municipal, com destaques nos recursos destinados à educação. Esta revisão foi realizada em livros, revistas e trabalhos acadêmicos que versam sobre o tema, nesta fase da



pesquisa também foram analisados estudos anteriores que abordam a situação dos Restos a pagar.

Posteriormente foi iniciada uma pesquisa documental, esta etapa está fundamentada na coleta de dados sobre as finanças do município de Alegrete, a coleta de dados foi realizada nos sites do tribunal de conta do estado do Rio Grande do Sul, também foram utilizados dados oficiais publicados pela prefeitura municipal de Alegrete por meio do portal de acesso a informação.

A etapa qualitativa ocorreu a partir da análise dos percentuais dos restos a pagar, tanto os do município e para os recursos destinados à educação, para esse tópico foi utilizada a análise vertical (AV) em relação aos Restos a pagar de um ano para o outro, a fim de demonstrar a sua evolução, foi escolhido esse método pelo motivo do uso de valores histórico, assim conseguindo ter um efeito mais verídico sem que a inflação prejudicasse os resultados. Também foi utilizada a análise horizontal (AH), para compreender a diferença de RPP e RPNP em relação ao total, podendo verificar o real valor investido nestes recursos.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

### **RESTOS A PAGAR DA EDUCAÇÃO DOS VÍNCULOS DO FUNDEB E MDE.**

Nesta seção será a relação entre os restos a pagar dos vínculos da MDE, vínculo 20, e do FUNDEB, vínculo 31, esses dois recursos são os que somados contribuem no que está previsto na legislação, onde é de responsabilidade do Município aplicar no mínimo 25% dos recursos na educação, como mencionado no referencial teórico, item 1.5.1 da referente pesquisa.

Pode-se verificar na tabela 1 (abaixo), a descrição dos restos a pagar do vínculo 20, para observar detalhadamente os que foram ou não processados, essa informação é importante pelo motivo que para entrar no índice da educação são levadas apenas em consideração as despesas já

liquidadas, de responsabilidade do município com os credores e ocorrido o definitivo investimento.

Tabela 1: Restos a Pagar da educação do vínculo 20.

| ANO  | RPP        | RPNP       | TOTAL      | AV(RPP)  | AV(RPNP) | AH (RPP) | AH(RPNP) |
|------|------------|------------|------------|----------|----------|----------|----------|
| 2010 | 615.294,85 | 158.165,86 | 773.460,71 |          |          | 79,55%   | 20,45%   |
| 2011 | 122.325,90 | 11.732,56  | 134.058,46 | 19,88%   | 7,42%    | 91,25%   | 8,75%    |
| 2012 | 60.568,66  | 0          | 60.568,66  | 49,51%   | 0,00%    | 100%     | 0,00%    |
| 2013 | 173.656,33 | 32.912,75  | 206.569,08 | 286,71%  |          | 84,07%   | 15,93%   |
| 2014 | 231.585,29 | 176.771,15 | 408.356,44 | 133,36%  | 537,09%  | 56,71%   | 43,29%   |
| 2015 | 4.181,49   | 51.573,21  | 55.754,70  | 1,81%    | 29,18%   | 7,50%    | 92,50%   |
| 2016 | 281.394,67 | 106.288,50 | 387.683,17 | 6729,53% | 206,09%  | 72,58%   | 27,42%   |
| 2017 | 78.434,75  | 0,00       | 78.434,75  | 27,87%   | 0,00%    | 100%     | 0,00%    |

Fonte: Relatório de gestão fiscal, Prefeitura municipal de Alegrete.

No ano de 2010 foi onde ocorreu o maior valor em inscrições de RP deste vínculo, e os processados é o que representou o maior valor percentual em relação ao total, em torno de 80%, deste modo podemos complementar que as ações da MDE estão sendo aplicadas, porém falta o devido pagamento, pode-se entender que não foi repassado o devido valor para essa aplicação de recursos.

Um dado importante é que nos anos de 2012 e 2017 não houve inscrições de RPNP, a partir da análise realizada podem decorrer duas vias de eventos que teriam como resultado; a primeira é que as despesas foram todas liquidadas, que se caracteriza pela entrega dos materiais, bens ou serviços, objeto de contrato com o fornecedor; a segunda é que os restos a pagar não processados são passíveis de cancelamento a partir do ano subsequente da sua inscrição.

Nos primeiros anos pesquisados de 2010 a 2013 está explícito que ocorreu um decréscimo, de aproximadamente 107% dos restos a pagar tanto processados quanto não processados, pode-se apresentar que houve o dispêndio de recursos públicos para a quitação de tais despesas.

Conforme evidenciado com a tabela 1, no que faz referência ao ano de 2014, evidencia-se que os restos a pagar não processados tiveram um aumento exorbitante, em torno de 437,09%, ainda, nesse ano os restos a pagar processados representam 56,71% do valor total. Nos próximos exercícios de 2015 a 2017 também está nítida a evolução dessas despesas, em relação à tabela, como um todo, não pode passar despercebido que o ano de 2015 foi o exercício que houve a menor inscrição de RP nesse vínculo.

A tabela 2 demonstra os valores registrados de restos a pagar do vínculo 31, ele é um importante compromisso da união com a educação básica, que tem como estratégia distribuir os recursos pelo país, levando em consideração o desenvolvimento social e econômico das regiões. Esse item é de suma importância na presente pesquisa, pois revelam quais são as despesas que foram empenhas e liquidadas.

Conforme ocorreu no vínculo 20, o FUNDEB também teve o maior valor de inscrições em RP no ano de 2010, e mostra que os processados representam 91,91% do valor total, fato que comprova que os materiais ou serviços estão sendo entregues e prestados pelos fornecedores, porém os recursos não chegaram ao órgão. Está demonstrado na tabela abaixo.

Tabela 2: Restos a Pagar da educação do vínculo 31.

| ANO  | VINCULO 31 (RPP) | RPNP       | TOTAL      | AV(RPP)  | AV(RPNP) | AH(RPP) | AH(RPNP) |
|------|------------------|------------|------------|----------|----------|---------|----------|
| 2010 | 552.145,04       | 48.622,84  | 600.767,88 |          |          | 91,91%  | 8,09%    |
| 2011 | 420.588,63       | 6.000,00   | 426.588,63 | 76,17%   | 12,34%   | 98,59%  | 1,41%    |
| 2012 | 268.929,26       | 24.622,96  | 293.552,22 | 63,94%   | 410,38%  | 91,61%  | 8,39%    |
| 2013 | 208.954,97       | 150.760,26 | 359.715,23 | 77,70%   | 612,28%  | 58,09%  | 41,91%   |
| 2014 | 367.707,39       | 442.437,81 | 810.145,20 | 175,97%  | 293,47%  | 45,39%  | 54,61%   |
| 2015 | 45.563,40        | 32.538,52  | 78.101,92  | 12,39%   | 7,35%    | 58,34%  | 41,66%   |
| 2016 | 21.331,44        | 8.886,07   | 30.217,51  | 46,82%   | 27,31%   | 70,59%  | 29,41%   |
| 2017 | 367.978,77       | 0,00       | 367.978,77 | 1725,05% | 0,00%    | 100,00% | 0,00%    |

Fonte: Relatório de gestão Fiscal, Prefeitura municipal de Alegrete-RS.

De 2010 a 2016 aconteceu uma constante redução de RPP deste vínculo, porém um dado que se destaca na tabela 2 é o enorme avanço ocorrido no último ano pesquisado, que corresponde a 1.725,05% em comparação ao exercício de 2016. Diferente do que ocorreu com os restos a pagar não processados que no decorrer dos anos ocasionaram várias oscilações, na análise horizontal pode-se verificar que o valor corresponde ao menor percentual em relação ao total, único ano que mostra o contrário é 2014, em que os RPNP representam 54,61%.

É importante mencionar que os restos a pagar não processados reduziram de 72% de 2015 a 2016 e no último ano da pesquisa não ocorreram inscrições, relevante destacarem que novamente os fornecedores estão cumprindo com suas funções ou, conforme mencionado na análise do vínculo de MDE, os restos podem ter sido cancelados.

Para compreender mais sobre os recursos que são aplicados na educação e quais foram às despesas deixadas para anos posteriores, a tabela 3 demonstrará o comprometimento deles em relação ao total. Com isso pode-se averiguar quais dos recursos comprometeu maior valor para a educação.

Tabela 3: Comparativo dos Restos a pagar da educação dos vínculos 20 e 31.

| ANO  | VICULO 20     | VINCULO 31    | TOTAL        | AV (20) | AV (31) |
|------|---------------|---------------|--------------|---------|---------|
| 2010 | R\$773.460,71 | R\$600.767,88 | 1.376.238,59 | 56,20%  | 43,65%  |
| 2011 | R\$134.058,46 | R\$426.588,63 | 562.658,09   | 23,83%  | 75,82%  |
| 2012 | R\$60.568,66  | R\$293.552,22 | 356.132,88   | 17,01%  | 82,43%  |
| 2013 | R\$206.569,08 | R\$359.715,23 | 568.297,31   | 36,35%  | 63,30%  |
| 2014 | R\$408.356,44 | R\$810.145,20 | 1.220.515,64 | 33,46%  | 66,38%  |
| 2015 | R\$55.754,70  | R\$78.101,92  | 135.871,62   | 41,03%  | 57,48%  |
| 2016 | R\$387.683,17 | R\$30.217,51  | 419.916,68   | 92,32%  | 7,20%   |
| 2017 | R\$78.434,75  | R\$367.978,77 | 448.430,52   | 17,49%  | 82,06%  |

Fonte: Relatório de gestão fiscal, Prefeitura municipal de Alegrete.

Os dados atestam que o teto dos Restos a pagar, no que se refere à educação, o ano de 2010 foi, provavelmente, o que ocorreu o empenho das



despesas no final do ano de forma apressada, a fim de se evitar a perda dos recursos, outro ponto que ocorreu neste exercício é que o vínculo 20 apresenta o maior percentual, aproximadamente 56% do valor total do referente exercício.

Outro ano que mostrou um valor bem acima que os demais foi o de 2014, diferentemente do ocorrido na análise acima, o recurso que teve maior inscrição de RP foi o 31, também é relevante comentar que ocorreu um acréscimo no valor total (46,47%) referente ao exercício de 2013.

No exercício de 2015 ocorreu o menor valor em inscrições de RP, levando em consideração todas as ocorrências que aconteceram neste ano já mencionado na presente análise, a educação manteve um índice baixo referente às despesas postergadas para os seguintes anos.

De outro modo, o presente estudo demonstra que o valor do FUNDEB apresenta os maiores percentuais em relação ao total em quase todos os anos analisados, desse modo percebe-se que a União está tendo dificuldades de repasse para os municípios, assim, prejudicando o desenvolvimento da educação, pode-se também concluir que a Administração não tem o controle dos empenhos das despesas, fazendo-os de forma apressada para evitar perda de tal recurso, deixando despesas sem lastro financeiro para os exercícios subsequentes, devemos ainda levar em consideração que os municípios tem que investir no mínimo 25% então para ficar dentro desse limite os gestores tem que investir.

Nesse contexto, esses números indicam que nos últimos anos pesquisas, existe a incapacidade parcial do município em executar suas despesas com a educação dentro do exercício financeiro planejado. Logo, a cada exercício, um volume maior de despesas é inserido nas contas de RP e postergado para que ocorra o seu cumprimento.

### **Análise da aplicação em Manutenção e desenvolvimento do Ensino dos anos de 2010 a 2017.**

Nesse tópico vamos abordar a aplicação dos recursos e transferências destinados para a educação básica, que é de responsabilidade do município

aplicar no mínimo 25% segundo a Constituição Federal, com isso teremos uma visão mais ampla do que foi investido na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e o que foi deixado para o exercício seguinte inscrito em Restos a pagar dos Recursos já mencionados nessa pesquisa.

A tabela 4 demonstra os valores da transferência de recursos para a educação e a quantia que foi aplicada, junto com o percentual.

Tabela 4: Receita Líquida de Impostos e Aplicação em MDE.

| Ano  | Receita líquida de imposto e Transferências (R\$) | Aplicação em MDE (R\$) | %     |
|------|---|------------------------|-------|
| 2010 | 66.669.637,42                                     | 19.550.553,34          | 29,32 |
| 2011 | 76.237.612,64                                     | 21.145.115,66          | 27,74 |
| 2012 | 80.393.817,32                                     | 24.019.062,38          | 29,88 |
| 2013 | 88.613.608,99                                     | 24.828.942,33          | 28,02 |
| 2014 | 96.144.527,68                                     | 26.491.272,37          | 27,55 |
| 2015 | 102.745.634,18                                    | 28.155.679,45          | 27,4  |
| 2016 | 112.919.539,22                                    | 30.031.383,10          | 26,6  |
| 2017 | 120.263.462,85                                    | 35.856.753,15          | 29,82 |

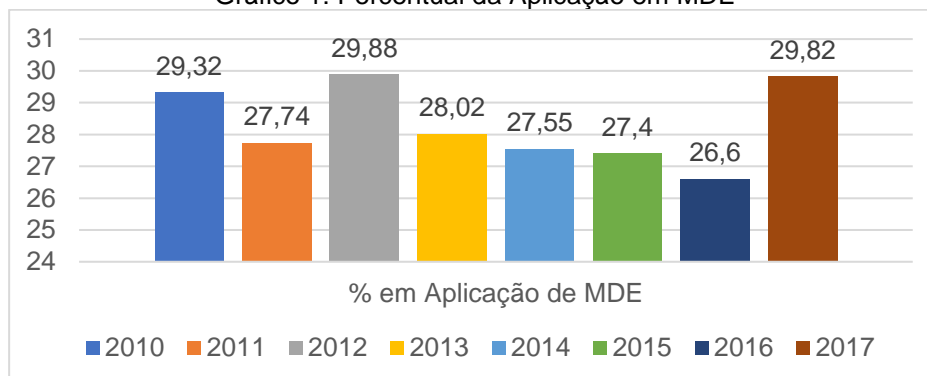
Fonte: Tribunal de Contas Do Estado- RS

Compreende que todos os anos o município respeitou o que está previsto na legislação, aplicando acima do percentual definido em lei, nesse caso identifica-se que mesmo o município passando por dificuldades para saldar suas dívidas, ele busca a melhoria da educação.

Como já visto nessa análise as receitas ano após anos estão aumento o que revela que a aplicação respeita proporcionalmente essa evolução, embora os valores sejam apresentados em dados históricos.

O gráfico 1 demonstra os percentuais que foram aplicados na educação no período de 2010 a 2017 referente a aplicação de recursos no MDE.

Gráfico 1: Percentual da Aplicação em MDE



Fonte: Adaptado do Tribunal de Contas do Estado- RS.

O exercício que apresentou o percentual mais elevado na aplicação dos recursos foi o ano de 2012, mesmo exercício onde começou a insuficiência financeira do município e também outro dado relevante já mencionado na análise foi o ano de reeleição da antiga gestão. Porém, dos anos de 2013 a 2016 foi nítido o decréscimo dessa aplicação, gestão em que foi possível o acompanhamento dos quatro anos de mandato (todo o seu plano plurianual).

Conforme exemplificado no gráfico acima, no ano calendário de 2016 pode-se verificar com os índices obtidos por meio da presente análise que houve um decréscimo nos investimentos vinculados ao MDE este fato sucedeu-se, pois, a gestão estaria quitando as despesas de exercícios anteriores onde já ocorreu o comprometimento da receita com o gasto.

Posteriormente, no exercício de 2017 verifica-se um aumento gradual no investimento na educação, visto que houve insuficiência financeira no município como já analisado, podemos afirmar que este resultado dá-se pela nova gestão que prioriza o desenvolvimento da educação viabilizando cumprir as metas do MDE mesmo não vindo recursos vinculados para tal item.

## CONCLUSÃO

Analisar os investimentos e o atingimento das metas estabelecidas para o ensino público municipal é necessário para verificar a aplicação adequada de recursos, visando o ganho real na qualidade do ensino que, a médio e longo

prazo, refletem em melhora no desenvolvimento econômico e social do município.

Com a aplicação adequada de recursos é possível ter melhores professores, por terem remunerações e condições de trabalho que tornem a rede municipal competitiva ante a rede estadual e particular, sem perder de vista a valorização que tais profissionais merecem, além de alunos mais motivados e capacitados, refletindo positivamente no campo social, dado que é comprovado que a violência urbana e o desemprego são proporcionais ao nível cultural/intelectual da população.

A pesquisa elaborada alcançou os objetivos proposto, demonstrando que os restos a pagar implicam na gestão do município, porém, na educação pública, mesmo o município passando por dificuldades de saldar suas dívidas, a legislação foi respeitada, nela sendo aplicado o percentual mínimo exigido (25% dos recursos).

No que se refere aos restos a pagar municipais, nos primeiros anos analisados ocorreram decréscimos, foram, também, os anos da primeira gestão estudada, no qual foi reeleita. Todavia, no ano de 2015 houve um aumento exorbitante – o valor quase duplicou de um ano para o outro –, outro dado importante é que se trataram de RPNP, significando que os fornecedores não cumpriram em tempo hábil suas responsabilidades com a gestão. Ainda, no que faz referência ao município, não se pode olvidar que, no último ano do mandato (2016), ocorreu uma diminuição de aproximadamente 50% dos RP, concluindo-se, portanto, que foi para respeitar o que está previsto na LRF.

Na educação, os recursos 20 e 31, devendo o Município aplicar, no mínimo 25% dos recursos em educação, os RP demonstram um resultado diferente do que ocorreu no município, sendo possível concluir que apesar das inscrições dessas despesas, não houve notável prejuízo no desenvolvimento.

O ano em que ocorreram mais inscrições desses vínculos foi o de 2010, provavelmente, houve o empenho de despesas no final do exercício de forma



apressada, a fim de se evitar a perda dos recursos, fato recorrente em muitas gestões municipais.

Rematando, ainda que não seja o ponto central da pesquisa, pela análise empreendida não se pôde constatar a ocorrência de ato ímprobo, nem de prática delitativa por conta do Chefe do Executivo, relativamente aos restos a pagar, pois, embora constatadas algumas impropriedades, estas se configuram como defeitos de gestão, não sendo puníveis.

Salienta-se que as despesas orçamentárias do Município tentem a aumentar com o passar dos anos (são diversos os fatores, inflação, por exemplo) e que determinados programas são custeados com recursos federais e estaduais (suscetíveis de redução, atrasos ou, indisponibilidade), razão pela qual faz-se necessário o planejamento financeiro e a criação de mecanismos que possibilitem a redução de despesas, evitando que a situação fiscal atinja níveis insustentáveis para o Poder Executivo Municipal.

Contudo após a análise empreendida, é possível concluir que apesar das dificuldades identificadas, o Executivo Municipal logrou o cumprimento das metas fiscais de investimento mínimo da educação.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal, 1988.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 9. abr. 2018.

BRASIL. **Lei de Responsabilidade Fiscal.** 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: 9. abr. 2018

BRASIL. **Lei nº 9.394/1996.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l9394.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2018.

BRASIL. **Lei nº 11.494/2007.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato20072010/2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20072010/2007/Lei/L11494.htm)>. Acesso em: 18. Nov.2018.

BITTAR, Eduardo C.B. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática da monografia para os cursos de direito.** 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CONFEDERAÇÃO Nacional de Municípios. **O que são restos a pagar?** Brasília: CNM, 2011. Disponível em: <[http://www.restosapagar.cnm.org.br/img/o\\_que\\_sao\\_Restos\\_a\\_Pagar\\_2011.d](http://www.restosapagar.cnm.org.br/img/o_que_sao_Restos_a_Pagar_2011.d)>. Acesso em: 9.abr. 2018.

240

CRUZ, Flavio da. **Comentários à lei nº 4.320 – Normas Gerais de Direito Financeiro; Orçamentários e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal; comentários ao Substitutivo do projeto de lei nº 135/96.** 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de Metodologia.** 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. Disponível em: <<https://app.saraivadigital.com.br/leitor/ebook:583917>>. Acesso em: 24. abr. 2018.

FURTADO, Milton Dias. **Os impactos dos restos a pagar na Administração Orçamentaria da Justiça Eleitoral.** 2010. 63f. Trabalho de conclusão de curso de Pos Graduação- Escola de Administração Fazendária, Brasília, 2010. Disponível em: <[http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/arquivos\\_monografias/arquivo.2013-04-17.2043582724](http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/arquivos_monografias/arquivo.2013-04-17.2043582724)>. Acesso em: 10. abr. 2018.

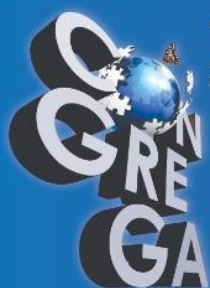
MEZZARROBA, Orides. **Manual de metodologia da pesquisa no direito.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

NERES, Denise Velho. **Restos a Pagar: Análise dos Procedimentos Adotados na Prefeitura de Biguaçu.** 2010. 62f. Monografia- Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/127036/Contabeis294060.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 7. abr. 2018.

PROCOPIUCK, Mario. et al. O Plano Plurianual Municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro. **Revista do Serviço Público.** Brasília, 2007. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/viewFile/181/186>>. Acesso em: 15. abr. 2018.

RAMPAZZO, Lino. **Metodologia Científica.** 5.ed. São Paulo: Loyola, 2010.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. **O Orçamento dos Brasileiros: por que ele não desperta maior interesse?** Rio de Janeiro: FGV Projetos, 2014.



2021  
25 a 29 de outubro

Revista da 17ª Jornada de Pós-Graduação  
e Pesquisa - Congrega Urcamp

EDUCAÇÃO E  
CIÊNCIA  
PARA UM  
MUNDO EM  
RECONSTRUÇÃO



ISSN 2526 - 4397 1982-2960

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 14.ed. São Paulo: Atlas, 2013.

241