

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

**ANDRÉ FERREIRA LIMA
GABRIELLE TAMIRES MEDEIROS SARGES
WELLENSON CÁSSIO VIEIRA CONDE**

**GESTÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
MUNICIPAL: UM ESTUDO DE CASO EM DUAS PREFEITURAS DO INTERIOR
DO ESTADO DO AMAZONAS**

MANAUS

2019

**ANDRÉ FERREIRA LIMA
GABRIELLE TAMIRES MEDEIROS SARGES
WELLENSON CÁSSIO VIEIRA CONDE**

**GESTÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
MUNICIPAL: UM ESTUDO DE CASO EM DUAS PREFEITURAS DO INTERIOR
DO ESTADO DO AMAZONAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentada como parte dos requisitos necessários à obtenção do Grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Dr. Dorli João Carlos Marques

MANAUS
2019

RESUMO

CONDE, W. C. V; LIMA, A.F.; SARGES, G.T.M. **Gestão dos Recursos Financeiros na Administração Pública Municipal:** Um estudo de Caso em duas Prefeituras do Interior do Estado do Amazonas, 35 folhas. Trabalho de Conclusão de Curso Bacharelado em Ciências Contábeis - Universidade do Estado do Amazonas. Manaus, 2019.

A administração pública é o órgão responsável por tratar das prerrogativas do interesse público. Cabe aos administradores, eleitos de forma democrática, gerir os recursos financeiros e prestar conta dos gastos, e das ações durante seu mandato, devendo haver total transparência, o que na maioria das vezes não acontece. A função de fiscalizar as contas do Executivo é dada ao poder Legislativo com o apoio dos Tribunais de Contas, sendo os cidadãos os maiores interessados. A Prestação de Contas é dever constitucional dos que utilizam, arrecadam, guardam, gerenciam ou administram dinheiros, bens e valores públicos. Para uma boa gestão é imprescindível um bom planejamento orçamentário este advém de três peças fundamentais: PPA – Plano Plurianual, LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e LOA – Lei Orçamentária Anual, regulamentados por leis, portarias e resoluções. Além dessas leis orçamentárias os gestores precisam cumprir e atender os limites estabelecidos pela LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, criado com o intuito de controlar os gastos, respeitando a capacidade de arrecadação. Com base nesses marcos teóricos e normativos, procedeu-se um estudo de caso em duas prefeituras municipais do Estado do Amazonas. Os resultados indicaram que para gerir e auxiliar no controle do patrimônio público a contabilidade pública faz-se fundamental, no que tange a escrituração adequada das receitas e despesas e fornecimento de informações, pois muitos gestores têm tido dificuldades de gerir de forma equilibrada os recursos financeiros, deixando de cumprir os limites estabelecidos pela legislação superior vigente, tendo suas contas muitas vezes reprovadas, e mesmo quando há aprovação poderia haver uma melhor aplicabilidade desses recursos.

Palavras-chave: Contabilidade Pública; Prestação de Contas; Gestão Pública; Orçamento Público; Patrimônio Público.

ABSTRACT

CONDE, W. C. V; LIMA, A.F.; SARGES, G.T.M. Management of Financial Resources in Municipal Public Administration: A Case Study of Two Municipal Governments of the Interior of the State of Amazonas, 35 sheets. Course Completion Bachelor of Science in Accounting - University of the State of Amazonas. Manaus, 2019.

The public administration is the body responsible for dealing with the prerogatives of the public interest. It is up to these democratically elected administrators to manage financial resources and to account for expenditures and actions during their tenure. This process must be fully transparent, unfortunately this is often not the case. The function of overseeing the accounts of the Executives is given the Legislative power with the support of the Courts of Auditors, where the concern for citizens should be the primary interest. Accountability is a constitutional duty of those who use, collect, store, or manage public money, assets and values. For good management, good budget planning is essential. The plan should be based on three fundamental parts: PPA - Multi-Year Plan, LDO - Budgetary Guidelines Law and LOA - Annual Budget Law, regulated by laws, ordinances and resolutions. In addition to these budget laws, managers must comply with the limits established by the LRF - Fiscal Responsibility Law, created to control spending, respecting the ability to collect. Based on these theoretical and normative frameworks, a case study was carried out in two municipalities of the state of Amazonas. The results indicated that to manage and assist in the control of public assets, public accounting is essential. The Public accounting ensures revenues, expenses and the provision of information is handled correctly. Many managers have had difficulties in managing financial resources in a balanced manner, sometimes failing to comply with the limits set by the current higher legislation, leading to their accounts being disapproved, and even when approved, there could have been better use of these assets.

Keywords: Public Accounting; Accountability; Public Management; Public Budget; Public Equity.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	5
2. REVISÃO DA LITERATURA	6
2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL	6
2.2 INGRESSOS ORÇAMENTÁRIOS	8
2.2.1 TRANSFERÊNCIAS ESTADUAIS	9
2.2.2 TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS	10
2.3 PLANO PLURIANUAL – PPA.....	11
2.4 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO	13
2.5 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA.....	14
2.6 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LRF	15
3. UM ESTUDO DE CASO NAS PREFEITURAS ALFA E BETA DO INTERIOR DO ESTADO DO AMAZONAS	16
3.1 PREFEITURA MUNICIPAL ALFA.....	16
3.2 PREFEITURA MUNICIPAL BETA.....	22
4. ANÁLISE CRÍTICA DA GESTÃO PÚBLICA DOS MUNICÍPIOS ANALISADOS	27
4.1 PREFEITURA ALFA.....	27
4.1.1 EDUCAÇÃO	27
4.1.2 SAÚDE.....	29
4.1.3 GASTO COM PESSOAL	30
4.1.4 INFRAESTRUTURA	32
4.2 PREFEITURA BETA.....	33
4.2.1 EDUCAÇÃO	33
4.2.2 SAÚDE.....	34
4.2.3 GASTOS COM PESSOAL	35
4.2.4 INFRAESTRUTURA	35
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	36
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	39

1. INTRODUÇÃO

É evidente a importância da administração pública no Brasil para o bom desenvolvimento da sociedade. Cabe à administração pública a gestão dos recursos financeiros para melhor atender as necessidades sociais. Dessa forma, a participação social é essencial para que os seus anseios sejam atendidos e haja o correto direcionamento dos recursos financeiros. Esta pesquisa pretende analisar a gestão de duas Prefeituras Municipais do interior do Estado do Amazonas, com o intuito de verificar a atuação de seus gestores no que se refere ao cumprimento das normas estabelecidas pela legislação vigente e compreender como se dá a atuação da administração pública na gestão municipal e a sua importância.

É dever constitucional do gestor prestar contas de todos os ingressos e da aplicabilidade dos recursos públicos bem como a publicação dos balancetes nos prazos estipulados. Assim, faz-se a contabilidade ferramenta essencial ao gestor tanto para a execução e elaboração dos relatórios contábeis para a prestação de contas quanto para o fornecimento de informações de controle pertinentes a sua gestão, de forma a auxiliá-lo a cumprir o planejamento orçamentário e estratégico do Município, além do cumprimento das normas e metas fiscais estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Pública – LRF.

Com o intuito de analisar a importância dos gestores na administração dos recursos financeiros e os impactos por ela gerados, esta pesquisa irá realizar um estudo de caso em duas prefeituras, fazendo comparações e analisando as suas decisões. Os métodos utilizados para esta pesquisa foram análises bibliográficas das legislações superiores vigentes tais como: a Lei 4320/64, Normas de Contabilidade Pública, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, Lei Orçamentária Anual – LOA etc., além da análise dos relatórios públicos das respectivas prefeituras. Esta pesquisa, de abordagem qualitativa, é explanatória descritiva.

O planejamento é essencial para que a execução da gestão esteja em observância ao plano de governo. Além da necessidade de os gestores estarem munidos do conhecimento necessário, e tenham participação dos reais anseios da população para oferecer um plano de governo bem estruturado e uma boa administração dos recursos financeiros, devendo eles, ainda, observarem à legislação superior vigente para cumprir todas as normas por ela estabelecidas.

As Leis de Orçamento, fundamentais para o planejamento orçamentário, devem ser elaboradas pelo executivo, e estão previstas na Constituição Federal em seu artigo 165 estas são: Plano Plurianual, que é o planejamento das ações do Governo para um período de quatro anos, Lei de Diretrizes Orçamentárias, que compreende as metas e prioridades da administração pública gerada a partir do Plano Plurianual, e a Lei Orçamentária Anual, que é o planejamento orçamentário para o período de um ano. A Lei nº 4.320/64 estabelece as normas que devem ser observadas para a elaboração, controle dos orçamentos e balanços públicos. Há ainda a Lei Orgânica do Município que rege as relações do município com a sociedade a partir de fundamentos legais. E a Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000, que estabelece as normas de finanças públicas voltadas para as responsabilidades de gestão fiscal. Há ainda as Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, devendo ser observadas pelo profissional contábil, além das portarias, instruções normativas, manuais de procedimentos contábeis e orientações dos Tribunais de Contas.

O artigo está dividido em três partes: a primeira parte é a parte conceitual que consiste em explicar o que é a Administração Pública Municipal, a saber a sua composição, as competências, direitos e obrigações de um Município e quais os ingressos, isto é, receitas que adentram os cofres públicos municipais, e a legislação que as regulamentam, tais como, as Leis de Orçamento, e de Responsabilidade Fiscal que são ferramentas fundamentais para a gestão dos recursos financeiros. A segunda parte consiste em apresentar os dados das prefeituras dentro de um exercício social, e por último, apresentaremos a análise crítica da gestão pública dos municípios analisados.

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Conforme descreveu Sundfeld (2010) sobre as relações sociais e o poder, em todo grupo social existe a necessidade de um poder maior sobressaindo aos demais, e a existência de regras para regular a vida em sociedade é essencial para manter a harmonia e a devida ordem.

Dessa forma, a Administração Pública é o poder maior que cria normas, executa e legisla sobre elas, através da sua divisão de poderes que por sua vez rege a vida em sociedade e tem

como função atender aos anseios e necessidades sociais através da prestação de serviços públicos.

A atividade administrativa pode ser entendida como a gestão dos interesses distintos da comunidade, pela necessidade, utilidade ou conveniência de sua realização, e distintos pela junção de dois princípios caracterizadores do regime jurídico-administrativo: supremacia do interesse público e indisponibilidade do interesse público. (BALDESSAR, 2013, p. 19).

Os Municípios Brasileiros possuem apenas dois poderes: o Executivo (prefeitura) e o Legislativo (Câmara de Vereadores) responsáveis pelo cumprimento, elaboração e aprovação das leis. A Constituição Federal de 1988 em seu art. 1 outorga aos Municípios brasileiros a autonomia política ao declarar que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal, dessa forma a responsabilidade de administrar os recursos Públicos é dada aos Prefeitos Municipais, eleitos por meio do voto direto, para mandato de 4 anos prevista pela Constituição em seu Art. 29 inciso I:

O Município reger-se-á por lei orgânica, [...] atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: I - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País. (CONSTITUIÇÃO, 1988, Art. 29 inciso I)

Além da autonomia política, outorgada pela Constituição, os Municípios brasileiros também recebem autonomia legislativa que, conforme o IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal, através do Manual do Prefeito, instrui o legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual no que lhe interessar e for possível, autonomia administrativa que consiste na organização dos serviços de interesse local, autonomia financeira que consiste na instituição e arrecadação de seus tributos, bem como na aplicação de sua receita e a organizacional que é a capacidade de elaborar sua lei orgânica.

É a Constituição quem define as competências, direitos e obrigações municipais em seus artigos 29, 30 e 31, trazendo ao município novas e grandes responsabilidades, que recai em parte expressiva sobre o Poder Executivo a quem compete governá-lo, desempenhando funções

políticas, administrativas tais como o planejamento, a coordenação, o controle e a avaliação de suas prerrogativas.

É fundamental que o Prefeito tenha conhecimento dos objetivos de uma unidade municipal, baseado nas competências Municipais listadas pela Constituição Federal, Constituição Estadual e pela Lei Orgânica do Município (LOM) das quais podem ser descritas abaixo:

Prestar serviços públicos de interesse local; manter programas de ensino e atendimento à saúde, esses em cooperação com a União e o Estado; promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, e proteger o patrimônio histórico-cultural; regulamentar, conceder, permitir ou autorizar os serviços de transporte coletivo e de táxi; organizar e manter os serviços de fiscalização necessários ao exercício do seu poder de polícia administrativa; instituir e arrecadar os tributos de sua competência; criar, organizar e suprimir distritos.

Para auxiliá-lo na execução de sua gestão cabe ao Gestor Municipal, isto é, o Prefeito, nomear os Secretários Municipais. Estes ficam responsáveis por orientar, coordenar, e executar as atividades dos órgãos e das entidades da Administração Municipal nas áreas de sua competência, ou seja, pertinentes a execução de serviços que atendam às necessidades de sua secretaria.

2.2 INGRESSOS ORÇAMENTÁRIOS

Os Municípios dispõem de diversas fontes de Receitas dentre as quais podemos destacar as tributárias, contribuições, patrimoniais, de serviços, as transferências constitucionais que são a maior parte do orçamento municipal e outras receitas que não se encaixam nessas citadas acima.

Na Receita Municipal incluem-se recursos financeiros oriundos dos tributos municipais e preços pela utilização de bens ou serviços, e demais ingressos que o município recebe em caráter permanente, como a sua participação nas transferências constitucionais estaduais e federais (ICMS, FPM), ou eventuais, como os advindos de financiamentos, empréstimos, subvenções, auxílios e doações de outras entidades ou pessoas físicas. (Coletânea da Gestão Pública Municipal, CNM, p. 14)

A Constituição Federal em seu art. 145 autoriza aos Estados, Municípios e Distrito Federal a instituir três tipos de tributos: Impostos, taxas e a contribuição de melhoria. A Lei de Responsabilidade Fiscal reforça essa ação trazendo em seu art. 11 que: “Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da federação.”

O artigo 156 da Constituição Federal dispõe sobre os impostos que estão sob a competência Municipal, dentre os quais são: Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Serviços (ISS), Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). As taxas não estão discriminadas constitucionalmente, cabendo ao Município criar as que forem necessárias ao policiamento administrativo de sua competência. As contribuições de melhoria têm como fato gerador a realização de obras públicas que beneficiem imóveis urbanos ou rurais acarretando sua valorização, atendendo a estes critérios o município está autorizado a instituir este tributo.

2.2.1 TRANSFERÊNCIAS ESTADUAIS

Os Municípios dispõem ainda dos recebimentos por meio das transferências correntes previstas pela Constituição Federal a qual respondem pela maior parte da receita Municipal, estes repasses são oriundos de transferências Estaduais e Federais. Aos quais a Constituição define os critérios para a transferência de parte dos impostos arrecadados pelos Estados e pela União aos Municípios.

Dessa forma, cabe aos Estados repassar aos Municípios dois tipos de impostos previstos pela Constituição Federal estes são: IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores, e o ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços. Há ainda as transferências multigovernamentais no qual inclui-se o Fundeb.

O IPVA é um imposto de competência Estadual que tem como fato gerador a propriedade de veículos automotores no art. 158 inciso III da Constituição Federal está previsto o repasse de 50% do imposto arrecadado aos municípios. No inciso IV deste mesmo artigo prevê-se o repasse de 25% do imposto arrecadado sobre circulação de mercadorias - ICMS aos quais deve-se atender aos seguintes critérios:

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I – Três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II – Até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB é um fundo especial, de âmbito estadual composto por quase a totalidade dos impostos e transferências provenientes do Estado e da União, vinculado a educação com base no art. 212 da Constituição Federal. O Fundeb é formado por 20% dos recursos provenientes de algumas das transferências constitucionais de impostos:

- Do Estado: FPE (Fundo de Participação dos Estados), ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), IPI-Exp (Imposto sobre Produtos Industrializados para Exportação), IPVA (Imposto sobre Veículos Automotores) e ITCD (Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis Causa Mórta ou Doação).
- Dos Municípios: FPM (Fundo de Participação dos Municípios), ICMS, IPI-Exp e ITR (Imposto Territorial Rural).
- Da União: A União aportar ao Fundeb 10% da soma dos recursos entregues pelos estados e municípios ao fundo, a título de complementação. (Coletânea da Gestão Pública Municipal, CNM, p. 33)

2.2.2 TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS

Quanto às transferências federais temos os repasses do: Imposto Territorial Rural (C.F. art. 153, VI), Imposto de Renda (C.F. art. 153, § 2º, II), Fundo de participação dos Municípios (C.F., art. 159, I, b), Imposto sobre Produtos Industrializados Rural (C.F. art. 159, II), Lei Kandir – ICMS Desoneração (no LC 87 de 1996) e Salário Educação (C.F. art. 212, § 5º).

Cabe a União repassar cinquenta por cento ao Município do Imposto Territorial Rural arrecadado relativamente aos imóveis nele situados. Com a Emenda Constitucional n. 42 promulgada em 2013 os municípios podem ficar com a totalidade do imposto arrecadado desde que assumam a sua cobrança e fiscalização por intermédio da celebração de convênio com a Receita Federal (Lei no 11.250/2005).

Pertence ao Município o Imposto de Renda que incidir sobre os rendimentos pagos a qualquer título pela administração direta, sendo que sua retenção pela fonte pagadora é obrigatória, e se estende as suas autarquias e fundações instituídas e mantidas pelo município esta fonte é independente da parcela que compõe o FPM.

O Fundo de Participação dos Municípios é composto por 23,5% da arrecadação do Imposto de Renda e do ITR. A distribuição é feita com base no número de habitantes por município, feitos através de quotas calculadas pelo Tribunal de Contas da União - TCU por meio de dados coletados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com base nessas estatísticas o TCU divulga no Diário Oficial os coeficientes de cada município, sendo que o cálculo individual de cada quota para cada município obedece a critérios distintos.

Do Imposto sobre Produtos Industrializados são repassados 10% aos Estados e ao Distrito Federal sendo proporcional ao valor das exportações isentas de ICMS. Para os Municípios são transferidos 25% nos mesmos critérios de distribuição do ICMS.

O ICMS desonerado é um desconto tributário correspondente ao valor do imposto dispensado nas operações isentas, não tributadas ou suspensas (onde todo o ICMS é desonerado). A União repassa ao Estado 75% do valor como compensação pelas perdas decorrentes da desoneração do ICMS, de produtos primários e semimanufaturados remetidos ao exterior e este repassa ao município 25%. (Lei Kandir).

O Salário-Educação é uma contribuição social e não um imposto, definida pela Constituição art. 212 parágrafo 5º, destinado ao financiamento do ensino fundamental é recolhido pelas empresas na forma da Lei. As quotas Estaduais e municipais correspondem a 2/3 dos recursos gerados por Estado na proporção do número de matrículas (C.F. art. 212, §6º). A quota Federal corresponde a 1/3 dos recursos gerados, o qual é mantido no FNDE que o aplica no financiamento de programas e projetos voltados para a educação básica.

2.3 PLANO PLURIANUAL – PPA

É o planejamento das ações do governo para um período de quatro anos. É uma proposta de lei de iniciativa do Poder Executivo, em todos os níveis federativos, União, Estados, Distrito

Federal e Municípios. Ou seja, o Presidente da República que caminha ao Congresso Nacional, especificamente para câmara dos deputados. O Governador que encaminha para Assembleia Legislativa. E o Prefeito que encaminha para câmara municipal. No DF, o Governador do DF encaminha para Câmara Legislativa do DF.

O PPA deve ser enviado pelo executivo para análise até o dia 31 de agosto do primeiro ano de seu governo. O período do PPA é o mesmo do mandato presidencial quatro anos, mas esses períodos não são coincidentes. O PPA entra em vigor no segundo ano do mandato atual até o primeiro ano do mandato seguinte, quando o governo prepara um novo plano para ser discutido e votado no congresso.

O PPA está previsto no artigo 165 da Constituição Federal, em seu parágrafo 1º:

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Os Ministérios e secretarias do Poder Executivo, e órgãos do Poder Legislativo e Judiciário planejam suas propostas a partir de demandas que recebem dos Estados e Municípios. Como por exemplo, os investimentos em transporte surgem das necessidades da população que solicita providências das autoridades municipais. Caso essa solicitação demande um custo muito alto, como a construção de um metrô, o município repassa essa solicitação para o Governo Estadual e Federal.

O Ministério do planejamento então reúne e organiza as propostas dos Ministérios e Órgãos Públicos e envia para Casa Civil da Presidência da República na forma de um projeto de lei, só então o Presidente da República envia para o Congresso Nacional.

No Congresso o projeto do PPA é encaminhado para comissão mista de orçamento onde é discutido e alterado pelos parlamentares. Então segue para o plenário do congresso onde é votado até o dia 22 de dezembro. A sociedade pode participar desse processo por meio de sugestões aos deputados e senadores e por meio de audiências públicas.

Depois de aprovado, o Projeto volta ao executivo para sanção do Presidente e para

publicação como lei. O Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019, Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016, tem como prioridades da administração pública federal o Plano Nacional de Educação, o Programa de Aceleração do Crescimento e o Plano Brasil sem Miséria.

E tem como diretrizes a melhoria contínua dos serviços públicos, desenvolvimento da inclusão social, o estímulo e a valorização da educação, ciência, tecnologia e inovação e competitividade, garantia do equilíbrio das contas públicas dentre outros.

2.4 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO

Lei que compreende metas e prioridades da administração pública. É gerada a partir do Plano Plurianual - PPA e dará diretrizes para criação da Lei Orçamentaria Anual – LOA. Ou seja, tem por grande objetivo orientar a elaboração da LOA, fazendo os ajustes necessários de prioridade para o período, ligando o plano estratégico do governo com o plano operacional. No artigo 163 da CF, em seu parágrafo 2º diz:

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

O Presidente da República tem até o dia 15 de abril para enviar sua proposta ao Congresso Nacional, onde será analisado, podendo haver possíveis alterações por uma comissão mista, e posto em votação no plenário do Congresso, devendo ser aprovada até o final da primeira sessão legislativa ordinária, 17 de julho, sendo a única lei que impede o recesso do Congresso Nacional.

Os Estados e Municípios devem respeitar os limites previstos em suas legislações, caso não possuam esses prazos definidos, devem ser respeitados os previstos na Constituição Federal. A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreende entre outras coisas, as disposições relativas à dívida pública, o quanto o governo deve poupar para pagar sua dívida; as disposições relativas às despesas com pessoal e encargos sociais e aos benefícios aos servidores,

empregados e seus dependentes, indicando por exemplo de quanto será o reajuste do salário mínimo; e disporá sobre a fiscalização do poder legislativo sobre obras e serviços com indícios de irregularidades graves, proibindo o envio de dinheiro para ONG's comandas por parentes de políticos.

2.5 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA

Lei Orçamentária Anual também conhecida como LOA, é uma lei gerada a partir das diretrizes da LDO, seguindo o planejamento do PPA. Devendo compreender a estimativa de receitas e fixação das despesas esperadas pelo governo para o ano ao qual seu exercício financeiro cita.

Seu projeto também é de iniciativa do Poder Executivo, que deve ser encaminhado ao Poder Legislativo até 31 de agosto de cada ano, devendo ser aprovado até o final da sessão legislativa ordinária, 22 de dezembro, para que seja aplicada ao ano subsequente. Caso isso não ocorra, o governo segue as regras citadas na LDO até que a LOA seja aprovada. De acordo com o artigo 165, parágrafo 5º, a LOA é composta dos seguintes orçamentos:

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - O orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II – O orçamento de investimento das empresas em que a união, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Não devendo haver nada de estranho a estimativa de receitas e fixação de despesas já estabelecidas na LOA para o seu ano de exercício. Caso seja necessário a mudança para aumento do limite das despesas, pode ser solicitado a adição de créditos especiais ou suplementares, sendo esses somente mediante solicitação do Poder Executivo e aprovado pelo Legislativo.

Existem também a adição de créditos extraordinários para os casos de calamidade

pública, guerra e comoções internas. Sendo esses livres de aprovação previa do legislativo, mas sendo obrigatório suas prestações de contas por parte do Poder Executivo.

2.6 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LRF

É uma lei de responsabilidade com foco nas Finanças Públicas, na Gestão Financeira, implementada em 4 maio de 2000, Lei Complementar N°101.

"Não gastar mais do que arrecadar..."

A LFR foi uma ferramenta criada pelo governo com o objetivo de reequilibrar as finanças públicas, fato notório quando analisamos o período em que foi criada em meio a um momento de crise fiscal. A lei veio a ajudar na busca por esse equilíbrio fiscal, ajudando no fortalecimento do planejamento e na diminuição da evasão de receitas.

Os entes recebem atribuições muito importantes como instituir, prever e arrecadar tributos que são da competência deles, a limitação dos gastos com pessoal e limites em relação a dívida pública. Um dado importante é que a LRF sanciona o ente, ela não sanciona o gestor. Porém, para compensar essa falta de culpabilidade do gestor foi criada a lei n° 10.028 de 19/10/2000, apelidada de Lei de Crimes Fiscais, quem tem o foco na sanção do gestor.

Em seu artigo 1º, no 1º parágrafo, a LRF diz que:

§ 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.

Deixando claro o que é a responsabilidade na Gestão Fiscal, contribuindo para o planejamento e diminuição dos riscos no decorrer da Gestão. E o mais importante, o comprimento de metas. Quando deixa de cumprir meta de resultado primário, o governo começa a desencadear um desequilíbrio fiscal, podendo gerar uma crise nas Finanças Públicas.

A LRF abrange a administração direta, União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Incluindo o Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública. Na indireta, Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Estatais Dependentes e Empresa Controlada que depende de recursos financeiros por parte do governo.

A LRF determina que recursos vinculados não podem ser aplicados em outra finalidade senão na já pré-determinada. Ou seja, recursos destinados a saúde não podem ser utilizados para outro fim senão para saúde.

O gestor que não cumprir a LRF está sujeito a penalidades de acordo com o item de infração. As punições mais comuns são multa, detenção, nulidade do ato e cassação do mandato.

3. UM ESTUDO DE CASO NAS PREFEITURAS ALFA E BETA DO INTERIOR DO ESTADO DO AMAZONAS

A seguir apresentaremos os dados dos relatórios contábeis bem como as informações financeiras coletadas dos sites do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas – TCE-AM e Portal da Transparência, das Prefeituras ALFA e BETA referente ao exercício de 2015 no qual a prefeitura ALFA teve suas contas aprovadas pelo TCE-AM enquanto a Prefeitura BETA teve suas contas reprovadas.

3.1 PREFEITURA MUNICIPAL ALFA

A prefeitura Municipal ALFA apresentou em seu orçamento fiscal, no exercício de 2015, atendendo ao princípio do equilíbrio entre receitas e despesas, o valor de R\$ 56.477.905,67 (Cinquenta e Seis Milhões, Quatrocentos e Setenta e Sete Mil, Novecentos e Cinco Reais e Sessenta e Sete Centavos). Por função de governo a composição do orçamento se deu da seguinte forma:

QUADRO 1 – COMPOSIÇÃO DO ORÇAMENTO DA LOA DO MUNICÍPIO ALFA

Por Função de Governo	R\$	%	Por Função de Governo	R\$	%
01- Legislativa	R\$ 2.934.406,00	5%	17- Saneamento	R\$ 340.832,58	1%
04- Administração	R\$ 5.190.224,17	9%	18- Gestão Ambiental	R\$ 381.782,06	1%
08- Assistência Social	R\$ 1.173.425,56	2%	20- Agricultura	R\$ 1.158.077,00	2%
09- Previdência Social	R\$ 391.862,03	1%	25- Energia	R\$ 219.277,06	0%
10- Saúde	R\$ 12.058.616,53	21%	26- Transporte	R\$ 578.136,00	1%
12- Educação	R\$ 25.947.054,11	46%	27 – Desporto e Lazer	R\$ 1.423.777,27	3%
13- Cultura	R\$ 690.240,91	1%	28- Encargos Especiais	R\$ 306.541,65	1%
15- Urbanismo	R\$ 2.262.652,74	4%	99- Reserva de Contingência	R\$ 1.700.000,00	3%
			TOTAL GERAL:	R\$ 56.477.905,67	100%

Fonte: Adaptada da Lei Orçamentária Anual do Município ALFA

Observa-se que os maiores percentuais de fixação da despesa se deram na Educação com um orçamento de R\$ 25.947.054,11, representando 46% do orçamento e na Saúde R\$ 12.058.616,53 representando 21% do orçamento. No relatório abaixo, temos um resumo das contas sintéticas de receitas arrecadadas, retiradas do relatório Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada, onde constatamos que o Município superou a sua estimativa para o exercício, arrecadando um total de R\$ 74.725.461,25 (Setenta e Quatro Milhões Setecentos e Vinte e Cinco Mil, Quatrocentos e sessenta e um reais e vinte e cinco centavos).

QUADRO 2 - DEMONSTRATIVO RESUMIDO DA RECEITA ORÇADA COM A ARRECADADA

Títulos	Orçada	Arrecadada	Diferenças	
			PARA MAIS	PARA MENOS
RECEITAS	R\$ 62.910.330,15	R\$81.574.150,93	R\$ 18.663.820,78	
RECEITAS CORRENTES	R\$ 60.259.110,15	R\$77.990.302,21	R\$ 17.731.192,06	
RECEITA TRIBUTÁRIA	R\$ 1.110.533,71	R\$ 2.654.045,46	R\$ 1.543.511,75	
IMPOSTOS	R\$ 1.058.285,45	R\$ 2.354.396,03	R\$ 1.296.110,58	
TAXAS	R\$ 52.248,26	R\$ 38.292,07		-R\$ 13.956,19
CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA	R\$ 0,00	R\$ 261.357,36	R\$ 261.357,36	
RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES	R\$ 391.862,03	R\$ 964.577,55	R\$ 572.715,52	
RECEITA PATRIMONIAL	R\$ 149.336,06	R\$ 712.928,04	R\$ 563.591,98	
RECEITA AGROPECUÁRIA	R\$ 0,00	R\$ 5.496,00	R\$ 5.496,00	
RECEITA DE SERVIÇOS	R\$ 143.992,46	R\$ 78.107,25		-R\$ 65.885,21
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	R\$ 58.422.704,39	R\$73.067.096,05	R\$ 14.644.391,66	
TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS	R\$ 58.422.704,39	R\$72.357.637,35	R\$ 13.934.932,96	
TRANSFERÊNCIAS MULTIGOVERNAMENTAIS	R\$ 18.572.066,36	R\$26.341.840,74	R\$ 7.769.774,38	
OUTRAS REC. CORRENTES	R\$ 40.681,50	R\$ 508.051,86	R\$ 467.370,36	
RECEITAS DE CAPITAL	R\$ 2.651.220,00	R\$2.456.964,55		-R\$ 194.255,45
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	R\$ 2.651.220,00	R\$2.456.964,55		-R\$ 194.255,45
TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIOS	R\$ 2.651.220,00	R\$ 980.964,56		-R\$1.670.255,44
RECEITAS CORRENTES INTRA-ORÇAMENTÁRIAS	R\$ 0,00	R\$ 1.126.884,17	R\$ 1.126.884,17	
DEDUÇÕES DA RECEITA	- 6.432.424,48	- 6.848.689,68	- 416.265,20	
Totais:	56.477.905,67	74.725.461,25	21.806.080,00	3.558.524,42

Fonte: <https://transparenciamunicipalaam.org.br>

A estimativa das receitas e fixação das despesas, assim como a sua execução foi prevista baseando-se nas diretrizes, prioridades e metas estabelecidas pela sua LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias, que compreende:

- I - as Metas Fiscais;
- II - as Prioridades da Administração Municipal;
- III - a Estrutura dos Orçamentos;
- IV - as Diretrizes para a Elaboração do Orçamento do Município;
- V - as Disposições sobre a Dívida Pública Municipal;
- VI - as Disposições sobre Despesas com Pessoal;
- VII - as Disposições sobre Alterações na Legislação Tributária; e
- VIII - as Disposições Gerais.

As metas fiscais consistem em apresentar a execução das Receitas, Despesas, Resultado Primário e Nominal, Dívida Pública Consolidada e Dívida Consolidada Líquida. A finalidade de demonstrar o Resultado Primário é indicar se os níveis de gastos orçamentários são compatíveis com sua arrecadação, ou seja, se as receitas não financeiras são capazes de suportar as despesas não-financeiras, e o resultado nominal representa a diferença entre receitas e despesas totais no exercício.

Durante o primeiro semestre de 2015, o Município aplicou 61,35% da sua Receita Corrente Líquida em Gasto com Pessoal, conforme o relatório abaixo:

**QUADRO 3 - DEMONSTRATIVO CONSOLIDADO DA DESPESA DE GASTO COM PESSOAL
(1º SEMESTRE / 2015)**

DESPESAS COM PESSOAL	DESPESAS EXECUTADAS (Últimos 12 meses)	
	LIQUIDADAS (a)	INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (b)
DESPESA BRUTA PESSOAL (I)	43.127.764,83	138.971,14
Pessoal Ativo	41.061.900,82	138.971,14
Pessoal Inativo e Pensionista	2.058.805,01	0,00
Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização (§ 1º do art. 18 da LRF)	7.059,00	0,00
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§ 1º do art. 19 da LRF) (II)	0,00	0,00
Indenização por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	0,00	0,00
Decorrentes de Decisão Judicial de período anterior ao da apuração	0,00	0,00
Despesas de Exercícios Anteriores	0,00	0,00
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	0,00	0,00
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I) – (II)	43.127.764,83	138.971,14

APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL	VALOR	% SOBRE A RCL
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL (IV)	70.525.334,20	-
DESPESA TOTAL COM PESSOAL – DTP (V) = (III a + III b)	43.266.735,97	61,35
LIMITE MÁXIMO (VI) (incisos I, II, III, art. 20 da LRF)	42.315.200,52	60,00
LIMITE PRUDENCIAL (VII) = (0,95 x VI) (parágrafo único do art. 22 da LRF)	40.199.440,49	57,00
LIMITE DE ALERTA (VIII) = (0,90 x VI) (inciso II do §1º do art. 59 da LRF)	38.083.680,47	54,00

Fonte: <https://transparenciamunicipalaam.org.br>

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Prefeitura Municipal ALFA, no primeiro semestre de 2015, excedeu o seu gasto com pessoal, não obedecendo ao limite estabelecido em seu Art. 20 inciso III alínea b que determina que o gasto com pessoal na esfera municipal não pode exceder os 54% no executivo, e 6% no legislativo sendo o total 60% consolidado. Já no segundo semestre, a despesa total com pessoal do Município foi de 58,24% (consolidado) e 55,62% no executivo, mesmo diminuindo o percentual de gasto com pessoal, o Município excedeu o limite prudencial da LRF art. 22 parágrafo único que determina 57% (consolidado), e excedeu o limite máximo de gasto com pessoal do Poder Executivo de 54%.

Acerca da execução orçamentária do Município, o mesmo alcançou o limite mínimo definido pela Constituição no art. 212, de aplicação em despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, sendo o percentual mínimo de 25%, e o de aplicação do Município se deu em 25,07%, que também alcançou os 60% mínimo anual de gastos na remuneração do magistério com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, conforme anexo do relatório resumido abaixo:

QUADRO 4 - DEMONSTRATIVO SIMPLIFICADO DO RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (2º SEMESTRE)

DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	Valor apurado até o Bimestre	Limites Constitucionais Anuais	
		% Mínimo a Aplicar no Exercício	% Aplicado até o Bimestre
Mínimo Anual de 25% das Receitas de Impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	9.175.042,62	25%	25,07
Mínimo Anual de 60% do FUNDEB na Remuneração do Magistério com Educação Infantil e Ensino Fundamental	16.417.047,55	60%	62,32

Fonte: <https://transparenciamunicipalaam.org.br>

Quanto a despesa com ações e serviços públicos de saúde, o mesmo aplicou R\$ 7.169.767,75 o equivalente a 19,59% da receita tributária do Município, sendo o percentual mínimo de aplicação 15%, de acordo com o art. 198 Parágrafo 2º inciso III da Constituição Federal, este dispositivo constitucional é regulamentado pela Lei Complementar 141/2012, em seu art. 7º. E R\$ 6.706.730,79 de gastos equivalentes a receitas de recursos vinculados de

atenção básica e assistência hospitalar e ambulatoriais, onde apenas R\$ 738.780,06 foram incorridos em construção e/ou ampliação e aquisição de equipamentos para unidade de saúde e reforma e conservação das unidades de saúde. Conforme anexo do relatório resumido abaixo:

QUADRO 5 - DEMONSTRATIVO SIMPLIFICADO DO RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (2º SEMESTRE)

DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE	Valor apurado até o Bimestre	Limite Constitucional Anual	
		% Mínimo a Aplicar no Exercício	% Aplicado até o Bimestre
Despesas Próprias com Ações e Serviços Públicos de Saúde	7.169.767,75	15,00	19,59

Fonte: <https://transparenciamunicipalaam.org.br>

Ao final do exercício de 2015, o município apresentou a seguinte composição de sua execução orçamentária, onde:

- Dotação inicial: representa os valores dos créditos constantes da Lei Orçamentária Anual;
- Dotação atualizada: representa o valor da dotação inicial mais os créditos adicionais abertos ou reabertos durante o exercício, deduzidas as anulações/cancelamentos correspondentes;
- Despesas empenhadas: são as despesas acumuladas até o encerramento do exercício. Sendo o empenho o ato que cria para o Estado a obrigação de pagar determinado valor, este reserva saldo na dotação orçamentária;
- Despesas liquidadas: têm a obrigação de serem pagas, pois representam o momento que o serviço foi efetivamente prestado;
- Restos a pagar: representam as despesas empenhadas, mas não pagas até 31 de dezembro, sendo processadas as despesas empenhadas e liquidadas, e não processadas as despesas empenhadas e não liquidadas.

QUADRO 6 - RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DEMONSTRATIVO DA EXECUÇÃO DAS DESPESAS POR FUNÇÃO

FUNÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA (a)	DESPESAS EMPENHADAS (b)	%	SALDO (c) = (a-b)	DESPESAS LIQUIDADAS (d)	INSCRITOS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (f)
DESPESAS (EXCETO INTRA-ORÇAMENTÁRIAS) (I)	56.477.905,67	82.732.486,42	73.651.795,49		9.080.690,93	72.469.033,79	1.182.761,70
Legislativa	2.934.406,00	2.934.406,00			2.934.406,00		0,00

Continua

Conclusão

FUNÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA (a)	DESPESAS EMPENHADAS (b)	%	SALDO (c) = (a-b)	DESPESAS LIQUIDADAS (d)	INSCRITOS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (f)
Administração	5.611.224,17	8.604.768,39	8.338.219,67	11	266.548,72	8.238.044,54	100.175,13
Assistência Social	1.357.425,56	2.840.697,59	2.667.513,02	4	173.184,57	2.650.125,02	17.388,00
Previdência Social	391.862,03	2.007.495,66	2.007.495,64	3	0,02	2.007.495,64	0,00
Saúde	11.358.616,53	15.248.482,19	13.876.498,54	19	1.371.983,65	13.810.898,54	65.600,00
Educação	25.543.054,11	35.409.220,35	32.810.490,89	44	2.598.729,46	32.055.001,10	755.489,79
Cultura	690.240,91	1.829.720,23	1.826.280,64	2	3.439,59	1.785.570,64	40.710,00
Urbanismo	2.188.652,74	8.291.930,19	7.672.933,62	10	618.996,57	7.557.470,56	115.463,06
Saneamento	340.832,58	838.282,99	687.760,62	1	150.522,37	687.094,62	666,00
Gestão Ambiental	371.782,06	707.139,19	684.638,18	1	22.501,01	682.838,18	1.800,00
Agricultura	1.158.077,00	1.185.487,04	1.182.484,53	2	3.002,51	1.175.696,53	6.788,00
Energia	119.277,06	0	0	0	0,00	0	0,00
Transporte	578.136,00	0	0	0	0,00	0	0,00
Desporto e Lazer	1.627.777,27	2.069.908,76	1.151.402,55	2	918.506,21	1.077.461,72	73.940,83
Encargos Especiais	506.541,65	764.947,84	746.077,59	1	18.870,25	741.336,70	4.740,89
Reserva de Contingência I	1.700.000,00	0	0	0	0,00	0	0,00
DESPESAS (INTRA-ORÇAMENTÁRIAS) (II)	0	290.000,00	248.357,61	0	41.642,39	248.357,61	0,00
TOTAL (III) = (I + II)	56.477.905,67	83.022.486,42	73.900.153,10		9.122.333,32	72.717.391,40	1.182.761,70

Fonte: <https://transparenciamunicipalaam.org.br>

A partir do relatório acima é possível verificar que o Município incorreu em despesas mais do que havia sido previsto na sua Lei Orçamentária, isso se deu também por conta do excesso de arrecadação em suas receitas.

Os gastos com a administração geral e financeira do Município representaram 11% do total das despesas empenhadas, sendo estes gastos superior à sua previsão que era apenas de 9%. Com a assistência social, os gastos representaram 4% das suas despesas, distribuídos nas subfunções de assistência à criança e ao adolescente, assistência comunitária e a administração geral da secretaria, que também foi superior à sua previsão inicial que era de 2% apenas.

Já na saúde e na educação, as despesas representaram 19% e 44%, respectivamente, do total da execução orçamentária, um pouco abaixo do que o previsto de 21% e 46%. Mas dentro da margem, outro percentual de aplicação orçamentária que também chamou a atenção foram

os gastos incorridos na secretária de urbanismo, com 10%, sendo distribuídos em infraestrutura urbana (8%) e administração geral da secretaria (2%).

3.2 PREFEITURA MUNICIPAL BETA

A Prefeitura Municipal BETA, obteve em seu orçamento, previsão de R\$ 31.809.313,34 (Trinta e Um Milhões Oitocentos e Nove Mil e Trezentos e Treze Reais e Trinta e Quatro Centavos). Comparada a Prefeitura ALFA, é um município efetivamente menor. Na fixação da despesa o orçamento fiscal do Município de acordo com a sua Lei Orçamentária Anual foi de R\$ 24.052.780,64, e R\$ 7.756.532,70 foi orçado para a seguridade social.

Conforme discriminado abaixo:

QUADRO 7 – COMPOSIÇÃO DO ORÇAMENTO DA LOA DO MUNICÍPIO BETA

Por Função de Governo	Fiscal	Seguridade	Total	%
01- Legislativa	R\$ 1.462.530,21		R\$ 1.462.530,21	5%
04- Administração	R\$ 3.002.370,10		R\$ 3.002.370,10	9%
08- Assistência Social		R\$ 1.937.238,65	R\$ 1.937.238,65	6%
10- Saúde		R\$ 5.819.294,05	R\$ 5.819.294,05	18%
12- Educação	R\$ 9.916.428,60		R\$ 9.916.428,60	31%
13- Cultura	R\$ 162.213,11		R\$ 162.213,11	1%
15- Urbanismo	R\$ 7.384.668,50		R\$ 7.384.668,50	23%
16- Habitação	R\$ 93.003,10		R\$ 93.003,10	0%
18- Gestão Ambiental	R\$ 176.589,32		R\$ 176.589,32	1%
20- Agricultura	R\$ 342.441,43		R\$ 342.441,43	1%
21- Organização Agrária	R\$ 101.172,95		R\$ 101.172,95	0%
25- Energia	R\$ 61.153,30		R\$ 61.153,30	0%
26- Transporte	R\$ 190.363,94		R\$ 190.363,94	1%
27 – Desporto e Lazer	R\$ 382.585,76		R\$ 382.585,76	1%
99- Reserva de Contingência	R\$ 777.260,32		R\$ 777.260,32	2%
TOTAL GERAL:	R\$ 19.587.880,33	R\$ 7.756.532,70	R\$ 31.809.313,34	

Fonte: Adaptado da Lei Orçamentária Anual do Município BETA

O Município apresentou em seu orçamento um percentual de 31% previstos em gastos com a educação, 18% saúde e 23% em urbanismo e infraestrutura, sendo até superior ao percentual de aplicação na saúde. O Município apresentou ainda em seu projeto-atividade para o exercício de 2015 orçamento para construção de prédios e logradouros públicos, aberturas, drenagem e Obras em estradas municipais, e projeto para ampliação e reforma de escolas. Observa-se que o Município não possui projeto funcional para saneamento básico, para gastos

com a administração o Município reservou 9% do seu orçamento sendo maior que o orçamento para assistência social que foi de 6%. Para as demais funções de governo, foram reservados em torno de 1% do orçamento para gastos como lazer, cultura, transporte, gestão ambiental e agricultura.

No que se refere a prestação de contas, verificou-se que a Prefeitura Municipal BETA, entregou as suas contas em atraso, sendo penalizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Amazonas – TCE-AM, tendo ainda uma insuficiência de arrecadação de receitas no valor de R\$ 2.689.857,43, conforme quadro demonstrativo retirado do Comparativo da Receita Orçada com a Arrecada abaixo:

QUADRO 8 - COMPARATIVO DA RECEITA ORÇADA COM A ARRECADA DO MUNICÍPIO BETA

Títulos	Orçada	Arrecadada	Diferenças	
			PARA MAIS	PARA MENOS
RECEITAS	31.809.313,34	29.119.455,91		-R\$ 2.689.857,43
RECEITAS CORRENTES	29.949.273,91	32.453.378,11	R\$ 2.504.104,20	
RECEITA TRIBUTÁRIA	810.684,77	767.926,85		-R\$ 42.757,92
IMPOSTOS	752.834,44	767.926,85	R\$ 15.092,41	
TAXAS	57.850,33	R\$ 0,00		-R\$ 57.850,33
CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
RECEITA PATRIMONIAL	800.028,45	31.248,95		-R\$ 768.779,50
RECEITA AGROPECUÁRIA	0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
RECEITA DE SERVIÇOS	74.380,04	R\$ 0,00		-R\$ 74.380,04
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	27.874.241,62	31.556.348,98	R\$ 3.682.107,36	
TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS	27.723.774,36	31.556.348,98	R\$ 3.832.574,62	
TRANSFERÊNCIAS MULTIGOVERNAMENTAIS	5.820.968,79	7.688.346,48	R\$ 1.867.377,69	
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	389.939,03	97.853,33		-R\$ 292.085,70
RECEITAS DE CAPITAL	5.440.170,31	690.400,00		-R\$ 4.749.770,31
DEDUÇÕES DA RECEITA	-3.580.130,88	-4.024.322,20		-R\$ 444.191,32
Totais:	31.809.313,34	29.119.455,91	7.271.109,14	9.960.966,57
			DIFERENÇA PARA MENOS	R\$ 2.689.857,43

Fonte: <https://transparenciamunicipalaam.org.br>

Os limites máximos de gasto com pessoal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal não foram atendidos pelo Município, o mesmo também não apresentou o relatório consolidado com a Câmara Municipal, dessa forma, de acordo com a LRF o limite máximo de

gastos com pessoal do Poder Executivo no âmbito Municipal não pode exceder os 54% da Receita Corrente Líquida- RCL que de acordo com o Tesouro Nacional Transparente é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços transferências correntes e outras receitas também correntes. E conforme relatório apresentado o mesmo incorreu em despesas o equivalente a 60,01% da sua RCL, superando o seu limite de alerta de 48,60% e o seu limite prudencial de 51,30%, um gasto excessivamente alto, tendo em vista que o Município obteve uma insuficiência em suas arrecadações. Vale ressaltar que a despesa não pode ultrapassar 95% desse limite, caso aconteça a LRF proíbe qualquer movimentação de pessoal que implique aumento de despesa.

QUADRO 9 - DEMONSTRATIVO CONSOLIDADO DA DESPESA DE GASTO COM PESSOAL

(2º SEMESTRE / 2015)

DESPESAS COM PESSOAL	DESPESAS EXECUTADAS (Últimos 12 meses)	
	LIQUIDADAS (a)	INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (b)
DESPESA BRUTA PESSOAL (I)	17.237.608,04	0,00
Pessoal Ativo	11.569.711,88	0,00
Pessoal Inativo e Pensionista	42.154,36	0,00
Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização (§ 1º do art. 18 da LRF)	5.625.741,80	0,00
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§ 1º do art. 19 da LRF) (II)	177.620,61	0,00
Indenização por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	0,00	0,00
Decorrentes de Decisão Judicial de período anterior ao da apuração	4.650,10	0,00
Despesas de Exercícios Anteriores	172.970,51	0,00
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	0,00	0,00
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I) – (II)	17.059.987,43	0,00
APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL	VALOR	% SOBRE A RCL
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL (IV)	28.429.055,91	-
DESPESA TOTAL COM PESSOAL – DTP (V) = (III a + III b)	17.059.987,43	60,01
LIMITE MÁXIMO (VI) (incisos I, II, III, art. 20 da LRF)	15.351.690,19	54,00
LIMITE PRUDENCIAL (VII) = (0,95 x VI) (parágrafo único do art. 22 da LRF)	14.584.105,68	51,30
LIMITE DE ALERTA (VIII) = (0,90 x VI) (inciso II do §1º do art. 59 da LRF)	13.816.521,17	48,60

Fonte: <https://transparenciamunicipalaam.org.br>

Durante o recolhimento de informações desta Prefeitura, houve uma certa dificuldade para obter informações no portal da transparência. O Município não apresentou os seus demonstrativos de gastos com educação, nem o demonstrativo de gastos com saúde. No entanto, o Município publicou apenas o relatório enviado ao Tribunal de Contas, através do Sistema de Acompanhamento da Gestão Fiscal – GEFIS, assim como também o relatório Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada e o Comparativo da Receita Orçada com a Arrecada.

Dessa forma, para saber qual foi o percentual de gastos aplicados na saúde, foi seguido o disposto do art. 7º da Lei Complementar 141 de 13 de janeiro de 2012, que trata da aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde:

Art. 7º Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo 15% de arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos de que tratam o art. 158 e a alínea “b” do inciso I do caput e o parágrafo 3º do art. 159, da Constituição Federal.

Através do relatório demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada, foi retirado apenas os valores das receitas com impostos que tratam os artigos acima mencionados, e os valores arrecadados das transferências constitucionais legais. Em contraposição, através do relatório de despesas, foi retirado os gastos com a saúde aplicadas em recursos ordinários, isto é, aqueles não vinculados.

O valor total das receitas de impostos e transferências constitucionais do Município foram de R\$ 21.543.844,84, e os gastos incorridos em despesas com saúde foram de R\$ 4.112.733,00, o equivalente a 19,09% do total da receita. A maior parte desses gastos foram aplicados em despesas com pessoal e encargos, materiais de consumo, e prestação de serviços.

O Município também obteve em transferências de recursos do Sistema Único de Saúde - SUS, o total de R\$ 1.734.733,09, em receitas correntes, sendo R\$ 507.838,54 a menos do que o previsto em seu orçamento, e em receitas de capital R\$ 690.400, sendo que para este tipo de receita não havia previsão. Das despesas correntes o Município aplicou R\$ 1.254.751,66 em despesas incorridas com o Fundo Municipal de Saúde, e das despesas de capital apenas R\$ 140.400 foram incorridas em obras e instalações.

Para saber qual foi o percentual de gastos aplicados na educação, foi seguido o disposto no art. 212 da Constituição Federal:

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 e proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento de ensino.

A receita de impostos e transferências constitucionais é a mesma já calculada anteriormente de R\$ 21.543.844,84, sendo necessário apenas coletar as informações das despesas incorridas com manutenção e desenvolvimento de ensino, provenientes dos recursos não vinculados que foi de R\$ 3.439.883,84, o equivalente a 15,96% do total da receita líquida de impostos.

Logo, o Município aplicou menos do que o limite mínimo definido constitucionalmente em gastos com manutenção e desenvolvimento de ensino.

Abaixo, o relatório simplificado retirado do demonstrativo de Funções, Subfunções e Programas conforme o vínculo, das despesas executadas no Município durante o exercício de 2015, com o percentual de aplicação de cada função de suas contas sintéticas em cima do total das despesas executadas, demonstrado pelos recursos ordinários, oriundos das receitas próprias do Município, e dos recursos vinculados, originados de transferências federais de receitas para fins específicos.

QUADRO 10 - DEMONSTRATIVO DE FUNÇÕES, SUBFUNÇÕES E PROGRAMAS DO MUNICÍPIO BETA

ESPECIFICAÇÃO	DOTAÇÃO ATUALIZADA	(a) ORDINÁRIO	(b) VINCULADO	TOTAL (C)	% a/d ORDINÁRIOS	% b/d VINCULADOS	% c/d TOTAL
01- Legislativa	1.462.530,21	1.383.928,46	0,00	1.383.928,46	4%		4%
04- Administração	3.002.370,10	4.737.630,43	0,00	4.737.630,43	15%	0%	15%
08- Assistência Social	1.937.238,65	1.103.902,93	410.423,40	1.514.326,33	4%	1%	5%
10- Saúde	5.819.294,05	4.094.096,91	1.273.387,75	5.367.484,66	13%	4%	17%
12- Educação	9.916.428,60	3.346.561,84	7.921.620,91	11.268.182,75	10%	25%	35%
13- Cultura	162.213,11	114.577,30		114.577,30	0%		0%
15- Urbanismo	7.384.668,50	6.107.352,75		6.107.352,75	19%		19%
18- Gestão Ambiental	176.589,32	291.686,47		291.686,47	1%		1%
20- Agricultura	342.441,43	344.939,89		344.939,89	1%		1%
21- Organização Agrária	194.176,05	61.697,03		61.697,03	0%		0%
25- Energia	61.153,30	0,00		0,00	0%		0%
26- Transporte	190.363,94	691.773,05		691.773,05	2%		2%
27 - Desporto e Lazer	382.585,76	176.010,47		176.010,47	1%		1%
99- Reserva de Contingência	777.260,32	0,00		0,00	0%		0%
TOTAL GERAL:	31.809.313,34	22.454.157,53	9.605.432,06	32.059.589,59 (d)			100%

Fonte: <https://transparenciamunicipalaam.org.br>

Observa-se que os maiores percentuais da execução orçamentária do Município se deram na educação (35%), urbanismo (19%), saúde (17%) e na administração geral do Município (15%). Sendo que na educação, 25% são resultantes das transferências estaduais do

FUNDEB, e apenas 10% do total geral das despesas foram executados oriundos de recursos próprios do Município.

O Município também incorreu em gastos de 17% com a saúde, sendo 4% em recursos vinculados, estando ainda abaixo do que o previsto no orçamento inicial. Em urbanismo e infraestrutura, a execução orçamentária do Município representou 19%, sendo inferior ao previsto de 23%, não deixando de ser um percentual significativo, tendo em vista que esse percentual é oriundo de recursos próprios do Município. Em contraposição, os gastos incorridos na administração tinham uma previsão de 9%, e obteve um percentual de 15%, um valor consideravelmente alto tendo em vista que o Município não atingiu o limite mínimo de gastos com a saúde.

4. ANÁLISE CRÍTICA DA GESTÃO PÚBLICA DOS MUNICÍPIOS ANALISADOS

4.1 PREFEITURA ALFA

4.1.1 EDUCAÇÃO

IDEB é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, criado em 2007, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), formulado para medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino. O índice é medido numa escala de 0 a 10. O IDEB é calculado a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo Inep, sendo realizado a cada dois anos.

QUADRO 11 – IDEB – RESULTADOS E METAS DA PREFEITURA ALFA

Ideb Observado							Metas Projetadas							
2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
	3.1	3.3	3.5	3.9	4.5	4.8		3.3	3.7	3.9	4.2	4.5	4.8	5.1

Fonte: Ideb 4ª série/5º ano (2018)

Observando o índice de educação básica do município ALFA, facilmente se percebe uma progressão nos índices. Em 2007, o índice do município era 3.1, 8 anos depois, o índice teve um acréscimo, e passou para a marca de 4.5.

Mesmo não sendo o índice ideal, a marca de 4,5 em 2015 é reflexo de uma boa aplicação de recursos por parte da gestão municipal, que tem aplicado um valor considerável de seu orçamento total na categoria de educação.

Em termos legais, cabe a um município gerenciar seus recursos educacionais, respeitando alguns termos. São eles:

- Mínimo Anual de 25% das Receitas de Impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. (Art. 212 da CF/88)
- Mínimo Anual de 60% do FUNDEB na Remuneração do Magistério com Educação Infantil e Ensino Fundamental. (inciso XII do art. 60 da CF/88)

Essas normativas legais são imprescindíveis por se tratarem, especialmente, de orçamentos destinados a manutenção, e ao mínimo de desenvolvimento.

Dentro disso, até o fim de 2015, o município ALFA já havia realizado uma aplicação de 25.07% para a manutenção e desenvolvimento do ensino, e 62.32% do FUNDEB para a remuneração do Magistério com Educação Básica. Sendo assim, o município cumpriu com esse requisito legal.

Além disso, observa-se um investimento razoável para a educação básica, como se observa no anexo a seguir:

QUADRO 12 – DEMONSTRATIVO DA DESPESA POR FUNÇÕES, SUBFUNÇÕES E PROGRAMAS DO MUNICÍPIO ALFA

Código	Especificação	Ordinário	Vinculado	Total
12	Educação	4.852.410,73	28.206.437,77	33.058.848,50
12.122	Administração Geral	1.043.151,91		1.043.151,91
12.122.0011	Apoio Administrativo	1.043.151,91		1.043.151,91
12.122.0011.2.015	Manutenção da Sec. de Educação Urbana	964.370,12		964.370,12
12.122.0011.2.030	Manutenção da Sec. de Educação do Interior	78.781,79		78.781,79
13.306	Alimentação e Nutrição	71.800,00		71.800,00
12.306.0061	Transporte Escolar	71.800,00		71.800,00
12.306.0061.2.024	Encarg. com Prog. Transp. Escolar-PNATE-MÉ	71.800,00		71.800,00
12.361	Ensino Fundamental	3.037.414,82	28.206.437,77	31.243.852,59
12.361.0062	Qualidade do Ensino Fundamental	3.037.414,82	28.168.032,28	31.205.447,10
12.361.0062.1.003	Const/Ampl. E Aquis. De Equip. p/ Ens. Infantil	1.844.000,00		1.844.000,00
12.361.0062.1.005	Const/Ampl. E Aquis. De Equip. p/ Ens. Fund.		2.747.650,43	2.747.650,43
12.361.0062.2.016	Funcionamento do Ensino Fundamental	130.003,57	70.500,80	200.504,37
12.361.0062.2.025	Funcionamento do FUNDEB 60% - URBANO		11.100.250,46	11.100.250,46
12.361.0062.2.026	Funcionamento do Prog. Salário Educação		137.170,87	137.170,87
12.361.0062.2.027	Encargos com Prog. De Merenda Escolar	1.057,90	305.250,56	306.308,46
12.361.0062.2.028	Funcionamento do FUNDEB 40% - INTERIOR		4.676.436,54	4.676.436,54
12.361.0062.2.029	Encargos com Prog. Transp. Escolar – Fund.	589.978,05		589.978,05
12.361.0062.2.031	Reform. E Const. de Unid. Educ. Do Ens. Fund.	5.700,00		5.700,00
12.361.0062.2.032	Manut. E func. Do Ens. Fundamental	262.040,80		262.040,80

Continua

				Conclusão
Código	Especificação	Ordinário	Vinculado	Total
12.361.0062.2.033	Encarg. Com Prog. Merenda Escolar – Interior	8.400,00		8.400,00
12.361.0062.2.037	Funcionamento do FUNDEB 60% - INTERIOR		5.316.797,09	5.316.797,09
12.361.0062.2.038	Funcionamento do FUNDEB 40% - INTERIOR		2.239.099,11	2.239.099,11
12.361.0062.2.039	Funcionamento do Prog. Salário Educação		942.778,46	942.778,46
12.361.0062.2.041	Encarg. Com prog. PNAE – INDIGENA		44.767,28	44.767,28
12.361.0062.2.074	Encarg. prog. Trans. Escol– PNATE – INDIGEN	196.234,50		196.234,50
12.361.0062.2.075	Encarg. Com prog. PNAE-EJA		18.615,08	18.615,08
12.361.0062.2.077	Encarg. Com Prog. PNAE – Ens. Fundamental		568.715,08	568.715,08
12.361.0070	Educação Infantil		38.405,49	38.405,49

Fonte: <https://transparenciamunicipalaam.org.br>

Dos R\$ 4.852.410,73 reais gastos com Educação, conforme o item “12”, R\$ 3.037.414,82 foi destinado para Ensino Fundamental, que é a base da educação e é o principal alvo de estudo do Inep. Esse valor aplicado, representa um percentual de 63%, aproximadamente, na educação básica. Portanto, nesse ponto, o município ALFA, tem gerido, com razoável satisfação, para o desenvolvimento educacional da cidade.

4.1.2 SAÚDE

No que tange a saúde, o município ALFA é extremamente deficitário. Conforme dados do IBGE, em 2015, o município contava com um total de 53.053 pessoas formando sua população, para um quantitativo de 5 Unidades Básicas de Saúde (UBS).

Realizando uma divisão simples, tem-se que cada unidade básica de saúde teria a demanda de atender 10.611 pessoas. Esse dado revela a completa incapacidade de atendimento aos cidadãos por parte das UBS's.

Mesmo sem imaginar uma hipótese de surto geral de doença na localidade, atendimentos normais já demandariam demasiado tempo para serem realizados. Segundo dados oficiais do Ministério da Saúde de 2015 informa que: “Atualmente, o município ALFA tem cinco Unidades Básicas de Saúde (UBS) em funcionamento, cobrindo 71% da população. São dez equipes de saúde da família, 144 agentes comunitários de saúde e sete equipes de saúde bucal trabalhando para levar assistência médica de qualidade a quem precisa na região. Somente para o município ALFA, são repassados, mensalmente, R\$ 236,1 mil para a Atenção Básica, principal porta de entrada dos cidadãos no Sistema Único de Saúde (SUS) ”.

Observando os relatórios com gastos de saúde, de ALFA, têm-se o seguinte:

QUADRO 13 – COMPARATIVO DA DESPESA AUTORIZADA COM A REALIZADA

ESTADO DO AMAZONAS PREFEITURA MUNICIPAL ALFA				Exercício de 2015	
Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada				Período: janeiro a dezembro	
Tributos	Autorizada R\$			Realizadas R\$	Diferenças R\$
	Créditos Orçamentários e Suplementares	Créditos Especiais e Extraordinários	Total		
02 PODER EXECUTIVO	66.969.945,33	511.400,00	67.481.345,33	62.596.874,99	4.884.470,34
02.08 SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE	6.491.174,27	170.000,00	6.661.174,27	6.333.192,79	327.981,48
0208.10 SAÚDE	6.491.174,27	170.000,00	6.661.174,27	6.333,192,79	327.981,48
0208.10.302 Assistência Hospitalar e Ambulatorial	923.026,53	170.000,00	1.093.026,53	845.045,06	247.981,47
02.08.10.302.0051 Revitalização da Saúde	923.026,53	170.000,00	1.093.026,53	845.045,06	247.981,47
02.08.10.302.0051.2.047 Encargos com Assistência à Saúde de Carentes	106.265,00	0,00	106.265,00	106.265,00	0,00
3.3.90.00.00.00.00.00.0010 Aplicações Diretas	106.265,00	0,00	106.265,00	106.265,00	0,00
3.3.90.36.00.00.00.00.0010 Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física	102.949,00	0,00	102.949,00	102,949,00	0,00
3.3.90.39.00.00.00.00.0010 Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	3.316,00	0,00	3.316,00	3.316,00	0,00
02.09 SECRETARIA MUNICIPAL DE PROMOÇÃO SOCIAL	2.192.262,07	0,00	2.192.262,07	1.602.796,92	589.465,15

Fonte: <https://transparenciamunicipalaam.org.br>

Além do que já estava previsto na LOA, a prefeitura angariou mais recursos, através de créditos suplementares, especiais e extraordinários. Conforme o anexo evidenciado, houve um gasto total de R\$ 6.333.192,79 para fins de saúde, mas a cidade se encontra na situação precária que está.

É necessário investir um valor maior para tal categoria, pois sem saúde, não haverá desenvolvimento e garantia de tal, para as demais áreas.

4.1.3 GASTO COM PESSOAL

Em contrapartida, o município ALFA gastou de maneira demasiada em despesas com Pessoal. Verificando seu demonstrativo no quadro abaixo, observamos que:

QUADRO 14 – DEMONSTRATIVO CONSOLIDADO DA DESPESA COM PESSOAL

MUNICÍPIO ALFA RELATÓRIO DA GESTÃO FISCAL DEMONSTRATIVO CONSOLIDADO DA DESPESA COM PESSOAL ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL JUNHO/2014 A JUNHO/2015		
DESPESA COM PESSOAL	DESPESAS EXECUTADAS (Últimos 12 meses)	
	LIQUIDADAS (a)	INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (b)
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	43.127.764,83	138.971,14
Pessoal Ativo	41.061.900,82	138.971,14
Pessoal Inativo e Pensionista	2.058.805,01	0,00
Outras Despesas de Pessoal decorrente de Contratos de Terceirização (§ 1º do art. 18 LRF)	7.059,00	0,00
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§ 1º do art.19 da LRF) (II)	0,00	0,00
Indenização por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	0,00	0,00
Decorrentes de Decisão Judicial de período anterior ao da apuração	0,00	0,00
Despesas de Exercícios Anteriores	0,00	0,00
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	0,00	0,00
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III)= (I-II)	43.127.764,83	139.971,14
APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL	VALOR	% SOBRE A RCL
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL (IV)	70.525.334,20	-
DESPESA TOTAL COM PESSOAL – DTP (V) = (III a + III b)	43.266.735,97	61,35
LIMITE MÁXIMA (VI) (incisos I, II e III, art. 20 LRF)	42.315.200,52	60,00
LIMITE PRUDENCIAL (VII) = (0,95 x VI) (parágrafo único do art. 22 da LRF)	40.199.440,49	57,00
LIMITE DE ALERTA (VIII) = (0,90 x VI) (inciso II do §1º do art. 59 da LRF)	38.083.680,47	54,00

Fonte: <https://transparenciamunicipalaam.org.br>

Mesmo se tratando de uma demonstração consolidada, o município se excedeu quanto ao percentual permitido orçado na lei para pessoal. Nota-se no quadro, o gasto referente a 61,35%. Parte do valor que foi gasto para pessoal, poderia ter sido redirecionado para a categoria de saúde.

Uma boa gestão não se limita apenas a gastar dentro do teto de gastos, mas também a saber se deve utilizar o recurso total ou não. Nesse contexto, para efeito de gestão, isso também é analisado, como interferência no desenvolvimento social. Uma vez que uma categoria pode estar mais “fortalecida” que outra, e assim, não necessitar tanto de recursos quanto outro item.

Vale a ressalva que, além do excesso de gastos com pessoal, o município tem sido negligente num aspecto legal, pois seus registros têm mostrado que eles não têm repassado o valor de INSS retido na folha de pagamento, como mostra o quadro a seguir:

QUADRO 15 - DEMONSTRATIVO SIMPLIFICADO DO RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

DEMONSTRATIVO SIMPLIFICADO DO RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	
ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL	
PREFEIRURA MUNICIPAL ALFA	
RECEITAS / DESPESAS DOS REGIMES DE PREVIDÊNCIA	Até o Bimestre Nov / Dez 2015
Regime Próprio de Previdência dos Servidores	
Receitas Previdenciárias Realizadas (IV)	964.577,55
Despesas Previdenciárias Empenhadas (V)	0,00
Resultado Previdenciário (VI) = (IV – V)	964.577,55

Fonte: <https://transparenciamunicipalaam.org.br>

Despesas Previdenciárias zeradas. ALFA tem acertado em uns pontos e errado de maneira extrema em outros. O que gera um transtorno para as áreas sociais que poderiam estar sendo desenvolvidas com esses recursos. Além disso, é um tipo de ressalva que se considera muito grave, para que o município tenha tido suas contas aprovadas pelo Tribunal de Conta do Estado – TCE-AM, mas assim se fez. Esse tipo de conduta, também reflete uma problemática social, pois os funcionários públicos podem ter um eventual problema futuro quando buscarem sua aposentadoria, devido a essa negligência por parte do poder público em reter aquilo que é devido, moral e legal, para o trabalhador.

4.1.4 INFRAESTRUTURA

Quanto a infraestrutura, o município ALFA teve os seguintes gastos no ano de 2015, conforme demonstrativo:

QUADRO 16 - DEMONSTRATIVO DA DESPESA POR FUNÇÕES, SUBFUNÇÕES E PROGRAMAS DO MUNICÍPIO ALFA

Código	Especificação	Ordinário	Vinculado	Total
15	Urbanismo	7.672.933,62		7.672.933,62
15.122	Administração Geral	1.504.082,38		1.504.082,38
15.122.0011	Apoio Administrativo	1.504.082,38		1.504.082,38
15.122.0011.2.055	Manut e Func Da Sec. Mun. de Infraestrutura	1.504.082,38		1.504.082,38
15.451	Infraestrutura Urbana	6.168.851,24		6.168.851,24
15.451.0011	Apoio Administrativo	4.589.644,10		4.589.644,10
15.451.0011.2.053	Manut. E Func. Da Sec. de Infraestrutura urbana	4.589.644,10		4.589.644,10
15.451.0091	Morar Melhor	1.579.207,14		1.579.207,14
15.451.0091.1.009	Realização de Obras de Infraestrutura do Município	1.579.207,14		1.579.207,14

Fonte: <https://transparenciamunicipalaam.org.br>

Como se vê, a prefeitura ALFA tem um gasto com Urbanismo, mas em especial com Infraestrutura, pouco expressivo. Um gasto de R\$ 6.168.851,24. Esse valor representou, apenas, uma fatia de 10% do orçamento total do município em 2015.

Um gasto de 1/10 do orçamento para fins estruturais, evidenciam um desleixo com a

infraestrutura. Isso fica ainda mais claro, ao observar o valor especificamente direcionado para a realização de novas obras, fora as de manutenção, que totalizou R\$ 1.579.207,14. Um método utilizado para tentar suprir, de alguma forma, essa carência estrutural, é a parceria com o governo do estado, que colabora com algumas obras públicas, como o projeto de recuperação de mais de 20 ruas, por exemplo. Mas ainda assim, essa parceria se limita, praticamente, a questões de manutenção, e não de obras inéditas.

Além do baixo valor aplicado, houve uma dificuldade em apurar relatórios referentes aos gastos com obras públicas, do município. Verificando seu portal da transparência, absolutamente nenhum documento foi disponibilizado para simples conferência. Transgredindo, assim, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que trata da obrigatoriedade da transparência da gestão fiscal.

4.2 PREFEITURA BETA

4.2.1 EDUCAÇÃO

O índice de educação básica no município BETA, no ano de 2015, conforme o quadro abaixo, foi de 4.2, abaixo do seu valor projetado de 4.6 para o exercício, o que não é todo ruim, frente aos anos anteriores, mas é algo que já evidencia um certo progresso na educação básica dessa localidade.

QUADRO 17 – IDEB – RESULTADOS E METAS DA PREFEITURA BETA

Ideb Observado							Metas Projetadas							
2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
3.2	3.2	4.0	4.8	3.8	4.2	5.3	32	3.6	4.0	4.3	4.6	4.9	5.2	5.5

Fonte: Ideb 4ª série/5º ano (2018)

Apesar desse crescimento no IDEB, ele não representa um resultado do investimento do poder público na área educacional. Uma vez que o valor dispendido foi pouco expressivo. Isso é notado no quadro a seguir:

QUADRO 18 - DEMONSTRATIVO DA DESPESA POR FUNÇÕES, SUBFUNÇÕES E PROGRAMAS DO MUNICÍPIO BETA

Código	Especificação	Ordinário	Vinculado	Total
12	EDUCAÇÃO	3.346.561,84	7.921.620,91	11.268.182,75
12.122	ADMINISTRAÇÃO GERAL	3.332.561,84	0,00	3.332.561,84
12.122.0013	ADMINISTRAÇÃO	3.332.561,84	0,00	3.332.561,84

Continua

				Conclusão
Código	Especificação	Ordinário	Vinculado	Total
12.122.0013.2.021	Man Fun Secretaria de Educação	3.328.001,84	0,00	3.328.001,84
12.122.0013.2.022	Man Fun Conselho Municipal de Educação	4.560,00	0,00	4.560,00
12.361	ENSINO FUNDAMENTAL	0,00	7.921.620,91	7.921.620,91
12.361.0014	QUALIDADE DO ENSINO FUNDAMENTAL	0,00	7.921.620,91	7.921.620,91
12.361.0014.1.008	Construção, Ampliação e Reforma de Escola	0,00	180.749,10	180.749,10
12.361.0014.2.023	Man Fun Ensino Fundamental – FUNDEB 60%	0,00	4.732.431,11	4.732.431,11
12.361.0014.2.024	Encarg com Admin Ensin Fundam–FUNDEB 40%	0,00	2.775.904,76	2.775.904,76
12.361.0014.2.034	Encarg com Programa Salário Educação	0,00	33.350,05	33.350,05
12.361.0014.2.035	Encarg c/ Prog Nac de Alimentação Escolar-PNAE	0,00	130.338,31	130.338,31
12.361.0014.2.036	Encarg com Prog Nac de Transp Escolar – PNATE	0,00	68.847,58	68.847,58
12.365	EDUCAÇÃO INFANTIL	14.000,00	0,00	14.000,00
12.365.0015	CRECHE	14.000,00	0,00	14.000,00
12.365.0015.1.009	Construção de Creche	12.800,00	0,00	12.800,00
12.365.0015.2.026	Man Fun Ensino Infantil	1.200,00	0,00	1.200,00

Fonte: <https://transparenciamunicipalaam.org.br>

Se tratando de IDEB, o foco é a educação básica, fundamental I. E conforme o relatório de despesas para fins educacionais, o valor total fixado, entre ordinário e vinculado, foi de R\$ 11.268.182,75. Um valor já pouco expressivo para um município que precisa se superar na área de educação. Mas a problemática maior é no valor fixado para o ensino fundamental, que conforme o relatório já mencionado, é de R\$ 7.921.620,91. Esse valor se refere a um tipo de despesa que já é vinculada, isto é, já é certa, não terá uma variação nela. Mas quanto a parte ordinária, em que poderia ser fixado algo pelo município, constatou-se um total descaso, ao não ter nada orçado nesse quesito. Dessa forma, aqui se ver, que mesmo com o crescimento no IDEB, o município poderia ter a oportunidade de se destacar com mais afinco, caso houvesse um investimento maior para a educação, fato esse, inexistente. Assim, é possível observar diretamente o impacto da gestão de recursos no desenvolvimento social da população, a começar pela sua educação, que naturalmente há de comprometer os demais.

4.2.2 SAÚDE

Durante a pesquisa, não foi possível a coleta de dados quanto a situação na área de saúde do município BETA no ano de 2015. Por essa razão, a análise se torna limitada aquilo que as demonstrações de tal prefeitura apresentam nos seus relatórios contábeis. As informações mais atuais encontradas sobre questões de saúde se referem a 2009. Segundo dados do IBGE, em 2009, BETA contava com apenas 6 postos de saúde do SUS, para uma população de aproximadamente 15.000 habitantes. Fazendo uma divisão simples, para uma base, a grosso modo, de atendimento, teríamos um total de 2500 habitantes por posto de saúde.

Por BETA ser considerado um município pequeno, esse número revela, ainda, uma incapacidade de um atendimento eficiente.

Diante disso, tem-se os relatórios contábeis do município BETA com o quantitativo destinado a área da saúde como segue:

QUADRO 19 - DEMONSTRATIVO DA DESPESA POR FUNÇÕES, SUBFUNÇÕES E PROGRAMAS DO MUNICÍPIO BETA

Código	Especificação	Ordinário	Vinculado	Total
10	SAÚDE	4.094.096,91	1.273.387,75	5.367.484,66
10.244	ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	3.945.757,05	362.905,51	4.308.662,56
10.244.0002	PROGRAMA DE APOIO ADMINISTRATIVO	3.945.757,05	362.905,51	4.308.662,56
10.244.0002.2.006	Man Fun Secretaria Municipal de Saúde	3.945.757,05	362.905,51	4.308.662,56
10.301	ATENÇÃO BÁSICA	148.339,86	910.482,24	1.058.822,10
10.301.0009	REVITALIZAÇÃO DA SAÚDE	148.339,86	910.482,24	1.058.822,10
10.301.0009.2.007	Operacionalização das Ações Básicas de Saúde	111.669,86	0,00	111.669,86
10.301.0009.2.008	Man Fun Programa PAB	36.670,00	207.318,98	243.988,98
10.301.0009.2.011	Man Fun Programa PACS	0,00	565.971,16	565.971,16

Fonte: <https://transparenciamunicipalaam.org.br>

O dispêndio com a saúde totalizou R\$ 5.367.484,66. Um valor claramente insuficiente para arcar com as necessidades médicas da população. É certo que a insuficiência de arrecadação atingiu diretamente os gastos do ano citado. Porém, é nesses momentos em especial que se observa a forma como o chefe do executivo tem gerido os recursos. Mesmo atingindo os pisos de gastos por categoria exigidos por lei, a forma como foi gerido o tesouro público, revela a problemática.

4.2.3 GASTOS COM PESSOAL

Analisando o ano de 2015, logo se observa um excessivo gasto com pessoal que além de ultrapassar o percentual máximo estabelecido por lei (60%), quando consolidado com a câmara, influencia diretamente na precariedade demonstrada em educação e saúde, por exemplo, uma vez que os recursos direcionados para a área de pessoal poderiam ser redirecionados para essas categorias com real necessidade, além da opção, de dentro do possível, enxugar a máquina pública.

4.2.4 INFRAESTRUTURA

No que diz respeito a infraestrutura, ao buscar informações, não foram encontrados dados referentes a atuação da prefeitura nessa categoria. Como já foi demonstrado ao longo desta pesquisa, o município BETA, tem um saldo de arrecadação pouco expressivo. E isso evidencia que BETA não é muito desenvolvido, o que requer, uma certa quantidade de convênios para a realização de algumas obras públicas.

Tendo isso em mente, não é sem razão, que ao buscar dados, naturalmente, só se encontra dados da atuação do governo no município.

Frente aos relatórios e dados contábeis já evidenciados do município BETA, facilmente se percebe a intenção do município em desenvolver na área de infraestrutura. Prova disso, é a disparidade de gastos em categorias bem importantes. Na área da saúde, BETA teve um gasto de 17%, enquanto na área de infraestrutura, o percentual de gasto foi de 19%.

Saúde é muito importante, assim como Infraestrutura, e os percentuais mostrados, deixam claro o quanto o município demanda desenvolvimento. Nesse quesito, não há o que falar, de maneira negativa de gerenciamento de recursos para a infraestrutura.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em virtude dos dados apresentados, observa-se que os gestores municipais dispõem de diversas ferramentas de gestão, bem como planejamentos orçamentários e legislações superiores vigentes que devem ser atendidas, e mesmo com todas essas ferramentas auxiliares estes têm deixado a desejar quanto a execução orçamentária municipal. É importante ressaltar que uma boa gestão não se limita apenas em gastar dentro do teto estabelecido por Lei, mas em gerir de forma adequada atendendo aos anseios sociais. Por esta razão é importante a participação social, a saber, que o patrimônio público e sua gestão, são de maior interesse social.

Quando analisadas as duas prefeituras, foi possível constatar inúmeras falhas de gestão e má aplicabilidade dos recursos financeiros, além de problemáticas nos Municípios quanto a questões de desenvolvimento social, infraestrutura, saúde e educação. Isso demonstra que ter a prestação de contas aprovadas não necessariamente significa que houve uma boa gestão. Outro ponto importante a ser destacado, foi a dificuldade de encontrar os dados das prefeituras nos

portais de transparência. A prefeitura Municipal BETA, por exemplo, a qual teve suas contas aprovadas não disponibilizou de muitas informações financeiras em seu portal, assim como diversas outras prefeituras que também apresentam a mesma falha.

Ao verificar o demonstrativo de gasto com pessoal das prefeituras ALFA e BETA, constatou-se que ambas não cumpriram os limites máximos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que de acordo com o art. 20 inciso III alínea b, os gastos não podem exceder os 54% da receita corrente líquida do Município. No entanto, as Prefeituras ALFA e BETA atingiram 55,62% e 60,01% respectivamente, percentuais expressivamente altos, tendo em vista que o máximo é 54%, e não necessariamente exista a obrigatoriedade de aplicar esse percentual, pelo contrário a LRF estabelece ainda nos artigos 22 e 59 parâmetros de limites de alerta e o limite prudencial.

A Constituição Federal regulamentada pela da Lei Complementar 141/2012 determina que os Municípios devem atingir o percentual mínimo de 15% dos recursos próprios em serviços públicos com saúde, além desse parâmetro os municípios dispõem ainda de transferências federais do Fundo Nacional de Saúde.

A Prefeitura Alfa apresentou em seu relatório de execução orçamentária ao final do exercício de 2015, o percentual de 19,59% de gastos incorridos com a saúde em recursos próprios, já a prefeitura Beta não publicou no portal da transparência o seu relatório de gastos com a saúde, no entanto seguindo os parâmetros da lei foi possível calcular o seu percentual, que foi de 19,09%. Apesar de as duas Prefeituras terem atingido o limite mínimo constitucional, a situação dos dois Municípios é extremamente deficitária quanto a questões de serviços públicos voltados para a saúde. Ao analisar os relatórios de despesa dos Municípios observa-se que durante a gestão pouco foi investido em construção de unidades de saúde, grande parte dos recursos foram incorridos em despesas com pessoal.

A constituição Federal também trata das prerrogativas de limite mínimo de 25% das receitas próprias do Município em gastos com manutenção e desenvolvimento de ensino. Além desses gastos, os municípios recebem transferências Multigovernamentais para o fundo de educação, do qual 60% dessas receitas devem obrigatoriamente serem aplicados na remuneração do magistério.

A prefeitura ALFA incorreu em gastos com manutenção e desenvolvimento de ensino

o equivalente a 25,07% do total das suas receitas próprias, e na remuneração do magistério 62,32%, cumprindo os requisitos legais. Ao fazer uma pesquisa sobre os dados educacionais foi possível constatar um bom resultado no IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de 4,5 sendo superior à meta projetada pelo município de 4,2. No relatório de execução orçamentária observa-se um investimento razoável na educação básica, dessa forma não podendo analisar a situação das escolas do município, mas analisando os dados apresentados a prefeitura tem contribuído satisfatoriamente para o desenvolvimento educacional da cidade.

A prefeitura BETA, também não apresentou seu relatório demonstrativo de gastos com educação. Mas foi possível calcular seu percentual seguindo os parâmetros da legislação, dessa forma o município incorreu em gastos com manutenção e ensino o equivalente a 15,96% das suas receitas próprias, um percentual extremamente abaixo do limite mínimo estabelecido constitucionalmente, os gastos com educação básica no município foram provenientes apenas dos recursos vinculados, não foi possível verificar se o Município atingiu o percentual de 60% em gastos com magistério por falta de informações. Observa-se um investimento deficitário na parte educacional do município, deixando a gestão a desejar nesse quesito.

Quanto a questões de investimento em infraestrutura e saneamento básico, ambos os Municípios apresentaram informações deficitárias, a prefeitura ALFA investiu 10% do total das suas despesas em obras de infraestrutura e apenas 1% do seu orçamento foi para o saneamento básico, já a prefeitura BETA investiu 19% do total das suas despesas em infraestrutura um percentual maior até que o valor investido na saúde, ao buscar informações sobre os municípios, verificou-se que ambos demandam de mais desenvolvimento na área, verificou-se também que os Municípios mantêm parceria com governo do Estado firmado em obras públicas, e grande parte das obras previstas pelos Municípios não foram executadas.

Dessa forma, foi possível concluir que para uma gestão de qualidade é imprescindível uma assessoria contábil adequada e capacitada para auxiliar os gestores na tomada de decisões, tendo em vista que a contabilidade é uma ferramenta fundamental de controle, para fornecer informações a gestão estratégica do município bem como corrigir distorções administrativas, juntamente com uma gestão tomada de conhecimentos necessários e pertinentes para oferecer um plano de governo bem estruturado que norteie e auxilie no planejamento e execução orçamentária do município observando e atendendo a legislação superior vigente, com o nível adequado de transparência permitindo a participação social de forma que assim os anseios sociais possam ser atendidos.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMAZONAS. Secretaria de Estado de Infraestrutura – SEINFRA. Município de Manicoré ganha obra de recuperação. Disponível em <https://www.seinfra.am.gov.br/municipio-de-manicore-recebe-obras-de-recuperacao-em-mais-de-20-ruas>. Acesso em 15 out. 2019.

BALSSEMAR, Murilo Medeiros. **Gestão Pública Municipal: Uma análise das Funções do Departamento de Pessoal das Prefeituras da AMREC**. Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC. Criciúma, 2013. Disponível em: <https://www.repositorio.unesc.net>. Acesso em 10 de setembro de 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. **Decreto Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967**. Organização da Administração Federal, art. 4. Brasília, DF.

_____. **Guia da Boa Gestão do Prefeito**. Conselho Federal de Administração. Brasília, 2012.

_____. Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. – 4º reimpressão. Brasília: Senado Federal, Subsecretarias de Edições Técnicas. 2005

_____. **Lei nº 4320 de 17 de março de 1964**. Lei de Diretrizes Orçamentárias. Brasília.

_____. Ministério da Saúde. Manicoré ganha primeira Unidade Básica de Saúde Fluvial. Disponível em <http://www.blog.saude.gov.br/index.php/35579-manicore-am-ganha-primera-uniddae-basica-de-saude-fluvial>. Acesso em 10 nov. 2019.

_____. Ministério da Educação. Ideb apresentação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conheca-o-ideb>. Acesso em 20 out. 2019.

_____. Presidência da República. **Guia Básico para Gestão nos Municípios**. Brasília: MP, 2008.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICIPIOS – CNM. Finanças Públicas: Noções Básicas para os Municípios – Brasília: CNM, 2008, v 5, 136 p.

GALVÃO, P. R.; GIL, A. L.; JÚNIOR, R. O.; **Gestão pública municipal de alto desempenho – governança e controladoria municipal**, 1. Ed. Curitiba: Juruá, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – IBAM. Manual do Prefeito. 13ª edição. Revista, atual. Rio de Janeiro, IBAM, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. População Novo Airão. 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/novo-airao/panorama>. Acesso em 10 nov. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISS EDUCACIONAIS ANISIO TEIXEIRA- INEP. Ideb Município. Disponível em: <https://ideb.inep.gov.br/resultado/resulatdo.seam>. Acesso em 31 out.2019.

Leis Orçamentárias 2015. **Diário Oficial dos Municípios do Amazonas**. Manaus, 2019. Disponível em: < <http://www.diariomunicipal.com.br/aam/>>. Acesso em: 19 nov. 2019.

PALUDO, Augustinho. Administração Pública. - 3º ed.- Rio de Janeiro: Elsevier,2013. 608p.

Relatórios Financeiros 2015. **Transparência Municipal AAM**. Manaus, 2019. Disponível em: <<https://transparenciamunicipalaam.org.br>>. Acesso em: 19 nov. 2019.

SILVA, Walmir Leôncio da. A Nova Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Uma abordagem Prática.3º edição,2014.

SUNDFELD, Carlos Ari. Fundamentos do Direito Público. 5º edição. Editora Malheiros,2010.

YIN, Robert K. Estudo de Caso: Planejamento e Método; Tradução de Daniel de Grassi, 2º edição - Porto Alegre: Bookman,2001.