

011

INSTRUMENTOS DE GESTÃO PÚBLICA

SESSÕES TEMÁTICAS



ORÇAMENTO PÚBLICO DOS MUNICÍPIOS DO RECÔNCAVO BAIANO: UMA ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS APLICAÇÕES CONSTITUCIONAIS, SAÚDE EDUCAÇÃO E PESSOAL, NO ANO DE 2017

Juliene Vieira C Lima (UFRB)

Thaila Mariana de Jesus Ferreira (UFRB)

RESUMO

O setor público brasileiro tem passado por intensas transformações principalmente nas últimas três décadas com a promulgação da constituição de 1988, que busca a melhoria da eficiência e efetividade das organizações públicas e no gasto dos poderes, principalmente o executivo. Por isso o presente trabalho objetiva descrever e analisar o cumprimento do orçamento na área de saúde, educação e despesas com pessoal, através das prestações de contas apresentadas ao Tribunal de Contas dos Municípios, pelos gestores dos municípios do Recôncavo Baiano, no ano de 2017, tomando como base a Constituição de 1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal. A construção do estudo utilizou dados do Tribunal de Contas da Bahia e descreve que os municípios em sua maioria ultrapassam os gastos com saúde, educação e principalmente com pessoal, e nesse caso pode acarretar na rejeição das contas pelo Tribunal.

Palavras-Chave: Orçamento Público; Lei de Responsabilidade Fiscal; Educação; Saúde.

INTRODUÇÃO

O setor público brasileiro tem passado por intensas transformações principalmente nas últimas três décadas com a promulgação da constituição cidadã, a constituição de 1988, com o objetivo de melhoria da eficiência e efetividade das organizações públicas.

A busca pelo equilíbrio das contas públicas foi consolidada com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, (Lei Complementar 101/00), sancionada em 04 de maio de 2000, que estabelece normas de Finanças públicas voltadas para a responsabilidade Fiscal, nos termos da Constituição Federal de 1988. Esta importante lei estabelece mecanismos norteadores para o planejamento brasileiro, trazendo uma discussão inovadora sobre orçamento, programação financeira, fluxo de caixa, contemplando instrumentos de acompanhamento, avaliação e ajuste entre o orçado e o planejado, direcionado para uma racionalização dos gastos públicos, tanto na união com estados e municípios.

A gestão de um município é baseada na prestação de serviços diretos á população, sendo necessário planejamento, execução e avaliação, quando relacionado a execução do orçamento público, respaldado nas leis anteriormente elencadas, há a indispensável avaliação do mesmo pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, para a aprovação ou rejeição das contas do ente federado. É importante salientar que o ao poder legislativo compete a fiscalização e a análise das prestações de contas efetuadas pelos órgãos da administração pública, com o apoio indispensável dos Tribunais de Contas.

Portanto o presente estudo faz uma análise sobre o cumprimento das aplicações constitucionais na área de saúde, educação e com pessoal, através das prestações de contas apresentadas ao Tribunal de Contas dos Municípios, pelos gestores dos municípios do Recôncavo Baiano.

O Território do Recôncavo da Bahia, possui uma população de 649.425 habitantes distribuídas entre 20 municípios: Cabaceiras do Paraguaçu, Cachoeira, Castro Alves, Conceição do Almeida, Cruz das Almas, Dom Macedo Costa, Governador Mangabeira, Maragogipe, Muniz Ferreira, Muritiba, Nazaré, Santo Antônio de Jesus, Santo Amaro, São Felipe, São Félix, São Francisco do Conde, São Sebastião do Passé, Sapeaçu, Saubara e Varzedo (SEI, 2016).

Pesquisar e descrever de forma quantitativa a execução orçamentária com receitas e despesas em saúde, educação e pessoal dos municípios que fazem parte do território de identidade do Recôncavo da Bahia, é o que nos propomos a fazer, complementando com uma análise os dados de Detalhe de Conta Anual retirados do *site* oficial do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia e os Pareceres Prévios, bem como o mapeamento as despesas com saúde, educação e pessoal nos municípios do território de identidade do Recôncavo Baiano no ano de 2017 e além disso averiguar se as os pareceres do tribunal de contas tornaram as contas aprovadas ou rejeitadas.

METODOLOGIA

A abordagem utilizada neste trabalho é do tipo quantitativa que pode ser entendida, segundo Richardson (1999), como sendo o emprego da quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento delas por meio de técnicas estatísticas.

A pesquisa foi realizada no mês de fevereiro de 2019, e as atividades previstas para permitir alcançar os objetivos mencionados foram : Levantamento de dados (Pareceres Prévios) do *site* oficial do Tribunal de Contas da Bahia; fichamento e averiguação de bibliografia especializada, referente ao tema de pesquisa, tomando como base as prestações de contas entregues no período. É importante salientar que segundo a lei de Responsabilidade Fiscal no seu artigo 58 determina que “a prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e do combate à sonegação” (BRASIL, 2000).

A amostra foi construída pelos municípios que compõem o Recôncavo Baiano composto pelos municípios Cabaceiras do Paraguaçu, Cachoeira, Castro Alves, Conceição do Almeida, Cruz das Almas, Dom Macedo Costa, Governador Mangabeira, Maragogipe, Muniz Ferreira, Muritiba, Nazaré, Santo Amaro, Santo Antônio de Jesus, São Felipe, São Félix, São Francisco do Conde, São Sebastião do Passé, Sapeaçu, Saubara e Varzedo.

Além de identificar e mapear se as contas do municípios estavam de acordo com que determina Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal e as Lei Complementares, buscamos entender se foram alcançados os gastos previstos de acordo com as variáveis:

1. Orçamento anual por município;
2. Receitas Arrecadadas por municípios;
3. Aplicação na Educação FUNDEB é de 25% constitucionais;
4. Despesas em ações e serviços públicos de saúde 15% constitucionais;
5. Despesas com pessoal

REFERENCIAL TEÓRICO

O ESTADO E O ORÇAMENTO

A ação de administrar é caracterizada pela vinculação às normas ou técnicas de gestão pública que respondem pela execução das tarefas do governo no âmbito técnico e legal. Nesse sentido, o ato de administrar recursos e bens públicos pode ser considerado como instrumento do Estado com a finalidade de efetivar as opções de políticas do governo (CASTRO, 2011).

No estado constitucional, que surge a partir do final do século XIX, orçamento público se torna cada vez mais importante, por refletir as necessidades financeiras do estado, mas também por assegurar o controle legislativo sobre a Administração (TORRES, 2014).

O orçamento como algo concreto reflete a possibilidade de que tudo o que o cidadão contribui seja revertido em atividade estatal, ou seja políticas públicas, e da prestação de serviços essenciais, buscando transparência e como consequência o uso responsável do dinheiro público.

Tais afirmações orientam a necessidade de o orçamento público ser visto não apenas como um plano formal, mas principalmente como material, dentro de uma percepção constitucional de instrumento fundamental do Estado, e segundo pronunciamento da suprema corte, trata-se da lei material mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da constituição, sendo considerado por muitos como um elemento propulsor da democracia (OLIVEIRA, 2017), além disso é um elemento indispensável para a consolidação da mesma.

Sendo assim Almeida (2017), afirma que o orçamento público é um elemento essencial para uma gestão pública eficiente, fazendo-se necessário o detalhamento de receitas e despesas, a adequada distribuição de recursos, assegurando a eficiência, eficácia e efetividade da aplicação na gestão, tanto em curto como em médio e longo prazo. Logo a nível por provisão de bens políticos certamente influenciará na produtividade e na qualidade de vida nos municípios.

Vivemos historicamente um longo caminho até chegarmos até o processo orçamentário atual definido pela Constituição de 1988. Esta Lei, determinou como instrumentos de planejamento governamental a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA), que são obrigatórias para todas as esferas governamentais. Essas devem ser uma iniciativa do Poder Executivo de cada ente, que deve ser encaminhada, em prazo determinado, e submetida ao crivo das Casas Legislativas (SANTANA, et. al, 2007).

CONTROLE EXTERNO DO ORÇAMENTO PÚBLICO E PRESTAÇÃO DE CONTAS AOS TRIBUNAIS DE CONTAS PELOS MUNICÍPIOS

Observando que estamos um misto na administração pública onde temos um estado burocrático e um estado social.

Considerando que a corrupção tem efeitos nocivos sobre a sociedade por reduzir a produtividade, afastar investidores, que distorce a alocação de recursos, resumindo mina o crescimento econômico, considerando também que a eficiência nos serviços públicos, tratada no artigo 37 "caput" da Constituição Federal de 1988, se torna, indissociável a ideia de controle na gestão pública, independente do âmbito, cargo e função.

Logo José Osvaldo Glock (2011) traz relevante conceito de Controle na gestão pública, que é considerada como qualquer atividade de verificação sistemática de um registro, exercida de forma permanente ou periódica, consubstanciada em documento ou outro meio, que expresse uma ação, uma situação, um resultado, com o objetivo de se verificar se existe conformidade com o padrão estabelecido, ou com o resultado esperado, ou, zainda, com o que determinam a legislação e as normas.

Assim, os Tribunais de Conta, com o aparato constitucional tem o objetivo de executar o controle externo da administração pública obedecendo os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade.

Rosilho (2016) reafirma que no Brasil temos três categorias de tribunais de contas, o da União, dos Estados e Distrito Federal e dos municípios. Em atividade hoje temos o Tribunal de Contas da União, 26 Tribunais de Contas estaduais e 01 do Distrito Federal; 03 Tribunais de Contas dos municípios (Bahia, Pará e Goiás) e 02 Tribunais de capitais estaduais, Rio de Janeiro e São Paulo. Portanto na administração municipal o controle externo é realizado pelo poder legislativo, através dos vereadores, com o apoio indispensável dos tribunais.

“O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, órgão constitucional de controle externo da gestão dos recursos públicos municipais, com sede na Capital, presta auxílio ao Poder Legislativo Municipal, tem jurisdição própria e privativa em todo o território do Estado sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência, nos termos da Constituição do Estado da Bahia e da Lei Complementar no 06 de 06 de dezembro de 1991” (BAHIA, 2017).

As funções dos tribunais de contas estão dispostas na Constituição Federal são descritos por Camelo e Filho (2016), resumidamente da seguinte forma, função opinativa - com a elaboração dos pareceres prévios das contas do governo que são julgadas definitivamente pelo poder legislativo, função jurisdicional - com o julgamento das contas de administradores de bens e valores públicos, função fiscalizadora - com auditorias a qualquer órgão público, por iniciativa própria ou do poder legislativo; função informativa - prestações de informações ao poder legislativo e relatório de auditorias; além dessas e não menos importantes temos as funções sancionadoras, função corretiva, e de ouvidoria, consultiva e normativa.

Com a implementação do Processo Eletrônico e-TCM, em 2015, as prestações de contas anuais do exercício financeiro de 2016 foram inteiramente recepcionadas e tramitaram, até a análise final do Pleno do Tribunal, pela via eletrônica. Destacam-se, neste campo, em 2017, a implementação da fase de recepção das contas mensais, consolidando assim a informatização de todo o processo de contas.

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E OS LIMITES DE DESPESAS COM SAÚDE, EDUCAÇÃO E PESSOAL

Esse novo modelo de administração pública que se tem aplicado no país, permite liberdade aos gestores públicos para escolher os meios mais adequados para o cumprimento das metas, na perspectiva da produtividade com incentivo à criatividade e a inovação através da descentralização da tomada de decisão com responsabilização sobre estas. Neste contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal surge com o propósito de exigir maior transparência dos gastos públicos e de responsabilizar os gestores pelos seus atos na gestão da coisa pública, estabelecendo um elo entre orçamento, a programação financeira e o fluxo de caixa (HORA, 2017).

Com relação a essas despesas, a Secretaria de Orçamento Federal define despesas obrigatórias como aquelas nas quais o gestor público não possui discricionariedade quanto à determinação do seu montante, bem como ao momento de sua realização, por determinação legal ou constitucional. Por possuírem tais características, essas despesas são consideradas de execução obrigatória e necessariamente têm prioridade em relação às demais despesas, tanto no momento de elaboração do orçamento, quanto na sua execução, fica posto ao poder público que a educação e saúde são direitos fundamentais e condições indispensáveis para uma vida digna previstos na constituição de 1988, o respeito à esses direitos.

As receitas e despesas públicas orçamentárias são reguladas por diversas normas, especialmente pela Lei n 4320/1964 (Lei de finanças públicas), a Lei de Responsabilidade Fiscal, pelo Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (Platt, 2017). Apesar de uma legislação coesa e regulatória faltava a elaboração de leis complementares para estabelecer o percentual mínimo de aplicação com serviços de saúde e educação além disso as normas de fiscalização, avaliação e controle, isso que se deu com a Emenda Constitucional n 29 de 2000, que estipulou o limite mínimo de aplicação de 15% das Receitas Corrente Líquida, no caso da saúde.

Estas leis descrevem que a fiscalização da aplicação dos recursos da Saúde é de responsabilidade do Poder Legislativo, com o auxílio direto dos tribunais de Contas, do sistema de auditoria do SUS, do órgão de controle interno e do Conselho de Saúde de cada ente da Federação. (Lei Complementar, n 141, 2012, art 34).

Já em relação à educação, a CF/1988 já contém em seu art. 212, uma clara definição dos valores mínimos a serem aplicados na Educação por cada ente federado, ou seja, 18% no caso da União e 25% no caso dos estados e municípios “da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências”.

Anteriormente o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal os gestores públicos realizaram despesas, para depois ajustar as receitas com às despesas, realizando o caminho inverso da ordem natural dos fatos. Almeida (2017), afirma que o orçamento público apresentava um desequilíbrio exorbitante ao confrontar o que era previsto arrecadar, com a fixação dos gastos públicos.

Quando trazemos a perspectiva de limites de gastos com pessoal a Constituição Federal traz em seu artigo 69 que “a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar”. Sendo assim a lei 101/2000, fixa o percentual de 60% sobre a Receita Corrente Líquida para despesas com pessoal dos quais 54% para o executivo e 6% para o legislativo.

RESULTADOS

Após o tratamento dos dados definimos que inicialmente será demonstrados a arrecadação dos municípios do Recôncavo Baiano no ano de 2017. Posteriormente será analisado se o total dos gastos com pessoal, saúde e educação, de todos os Municípios foram feitos respeitando os limites estabelecidos pela Lei. E por último descreveremos se as contas prestadas ao Tribunal de Contas dos Municípios tiveram parecer com aprovação, aprovação com ressalvas ou foram rejeitadas.

Os ingressos nos municípios que compõem a receita arrecadada podem ser discricionárias como receita orçamentária, com o maior percentual, transferências financeiras recebidas, recebimentos extraorçamentários, inscrição de Restos a pagar processado e não processado além do saldo do período anterior. A lei orçamentária anual estima a receita e fixa despesas compreendendo o orçamento fiscal e da seguridade social.

Segundo relatório do Ipea (2017) a existência de mínimos constitucionais para os gastos públicos em saúde e educação sugere a possibilidade de que acréscimos na arrecadação sejam seguidos de acréscimos nos gastos (sobretudo estaduais e municipais) nas áreas analisadas.

Tabela 1 - Receita arrecadada versus Orçamento previsto na Lei Orçamentária Anual de 2017, municípios do Recôncavo Baiano

| MUNICÍPIO | RECEITA orçamentária (R\$) | ORÇAMENTO LOA para 2017 | % DO ORÇADO |
|-------------------------|----------------------------|-------------------------|-------------|
| CABACEIRAS DO PARAGUAÇU | 55.575.128,21 | 48.400.000,00 | + + 14,82% |
| CACHOEIRA | 52.845.940,21 | 70.230.573,03 | - - 24,93% |
| CASTRO ALVES | 49.336.282,03 | 54.000.000,00 | - - 8,64% |
| CONCEIÇÃO DO ALMEIDA | 29.828.319,80 | 35.000.000,00 | - - 14,78% |
| CRUZ DAS ALMAS | 100.007.417,82 | 117.224.569,00 | - - 14,69% |
| DOM MACEDO COSTA | 12.384.029,93 | 17.131.000,00 | - - 27,71% |
| GOVERNADOR MANGABEIRA | 41.925.049,00 | 52.432.450,00 | - - 20,05% |
| MARAGOIPE | 77.522.193,45 | 84.286.795,00 | - - 8,03% |
| MUNIZ FERREIRA | 16.078.430,87 | 19.286.621,28 | - - 16,63% |
| MURITIBA | 52.100.393,52 | 55.727.738,00 | - - 6,5% |
| NAZARÉ | 41.447.307,65 | 55.472.016,00 | - - 25,29% |
| SANTO AMARO | 105.739.856,55 | 99.000.000,00 | + + 8,95% |
| SANTO ANTÔNIO DE JESUS | 167.157.319,44 | 177.504.500,00 | - - 5,83% |
| SÃO FELIPE | 43.433.916,49 | 52.307.843,00 | - - 17% |
| SÃO FÉLIX | 36.791.368,77 | 46.600.000,00 | - 21,04% |
| SÃO FRANCISCO DO CONDE | 508.962.164,34 | 397.691.772,77 | + 27,98% |
| SÃO SEBASTIÃO DO PASSÉ | 105.593.869,87 | 103.409.391,00 | + 2,11% |
| SAPEAÇU | 39.704.852,28 | 50.000.000,00 | - 20,6% |
| SAUBARA | 34.184.244,61 | 32.963.999,00 | + 3,7% |
| VARZEDO | 19.195.207,14 | 21.026.000,00 | - 8,71% |

Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (2017)

Observamos com isso a não utilização de parâmetros e critérios técnicos para a elaboração da LOA já que grande parte dos municípios superestimam a receita prevista para o ano subsequente.

É no Orçamento que o cidadão identifica a destinação dos recursos que o governo recolhe sob a forma de impostos. Nenhuma despesa pública pode ser realizada sem estar fixada no Orçamento.

CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS, EDUCAÇÃO - 25%

O Município realiza as despesas com manutenção desenvolvimento do ensino, os quais irão compor base de cálculo do percentual aplicado em educação, conforme determina Constituição Federal no seu artigo 212. De acordo este artigo, os municípios são obrigados aplicar mínimo de 25% dos seus recursos próprios em manutenção e desenvolvimento do ensino. As despesas realizadas com ensino fundamental, infantil administração geral da secretaria municipal de educação entram no cálculo dos 25%, excluindo àquelas realizadas com recursos vinculados aos programas desenvolvidos pelo Ministério da Educação, exemplo do Programa Nacional de Alimentação Escolar PNAE, Programa Dinheiro Direto nas Escolas PDDE Programa de Transporte Escolar-PNATE.

“O não cumprimento da obrigação constitucional sujeita o Município à intervenção do Estado, conforme inciso III, do art. 35 da Constituição Federal e ao não recebimento de Transferências Voluntárias, previsto na alínea “b”, do inciso IV, do parágrafo 1º, do art. 25 da Lei Complementar nº 101/00 – LRF” (BAHIA, 2017).

Tabela 2- Cumprimento de obrigações Constitucionais, Educação

| MUNICÍPIO | GASTOS (RS) | % |
|-------------------------|----------------|--------|
| CABACEIRAS DO PARAGUAÇU | 13.003.342,95 | 22,01% |
| CACHOEIRA | 17.440.988,76 | 25,31% |
| CASTRO ALVES | 19.009.136,11 | 25,63% |
| CONCEIÇÃO DO ALMEIDA | 7.361.667,01 | 26,76% |
| CRUZ DAS ALMAS | 7.988.824,53 | 27,33% |
| DOM MACEDO COSTA | 3.368.235,06 | 30,78% |
| GOVERNADOR MANGABEIRA | 15.938.133,46 | 25,26% |
| MARAGOJIBE | 25.976.136,94 | 25,48% |
| MUNIZ FERREIRA | 4.941.680,70 | 26,74% |
| MURITIBA | 18.627.323,97 | 29,6% |
| NAZARÉ | 14.239.423,43 | 26,9% |
| SANTO AMARO | 39.713.224,34 | 25,34% |
| SANTO ANTÔNIO DE JESUS | 53.775.786,46 | 29,57% |
| SÃO FELIPE | 17.225.664,31 | 25,68% |
| SÃO FÉLIX | 8.118.110,07 | 25,10% |
| SÃO FRANCISCO DO CONDE | 164.586.721,06 | 34,14% |
| SÃO SEBASTIÃO DO PASSÉ | 31.090.603,50 | 27,99% |
| SAPÊAÇU | 11.917.289,85 | 29% |
| SAUBARA | 9.391.411,21 | 25,59% |
| VARZEDO | 6.657.009,89 | 28,01% |

Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (2017)

Podemos observar com os dados apresentados na tabela e gráficos acima que o único município que não atingiu o gasto mínimo com educação foi o de Cabaceiras do Paraguaçu, com apenas 22,01% de sua Receita Orçamentária investido na educação. Todos os outros municípios oscilam entre 25 a 30% dos gastos com educação, cumprindo desta forma o que está previsto em lei e também ultrapassando o estabelecido.

Vale salientar que as despesas com educação na composição da Lei orçamentária anual e da Lei de Responsabilidade Fiscal são representadas pela remuneração e aperfeiçoamento dos professores e demais profissionais da educação, bem como a aquisição e manutenção de equipamentos necessários para o ensino, além da aquisição de material didático e merenda escolar, bem como favorecer aos alunos um transporte escolar de qualidade.

CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS, SAÚDE - 15%

A Lei Complementar nº 141, de 13/01/2012, determina que os Municípios aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos. O não cumprimento da obrigação constitucional sujeita o Município à intervenção do Estado, conforme o art. 35 da Constituição Federal e ao não recebimento de Transferências Voluntárias, previsto no art. 25 da Lei Complementar nº 101/00 – LRF.

A administração realiza transferências de recursos próprios do Município (impostos, transferências constitucionais, multas, juros dívida ativa de impostos), para a conta movimento de recursos próprios da Secretaria de Saúde, e, através desta secretaria realiza diversas despesas em ações serviços públicos de saúde os quais comporão percentual de aplicação do Município, conforme determina Emenda Constitucional 29/00.

Tabela 3 - Cumprimento de obrigações Constitucionais, Saúde - 15%

| MUNICÍPIO | GASTOS R\$ | % |
|-------------------------|-----------------|--------|
| CABACEIRAS DO PARAGUAÇU | 3.432.393,92 | 17,71% |
| CACHOEIRA | 4.373.402,81 | 16,00% |
| CASTRO ALVES | 4.302.334,15 | 16,18% |
| CONCEIÇÃO DO ALMEIDA | 3.481.777,11 | 17,34% |
| CRUZ DAS ALMAS | 9.663.480,73 | 16,3% |
| DOM MACEDO COSTA | 1.871.754,98 | 19,42% |
| GOVERNADOR MANGABEIRA | 4.126.149,05 | 19,18% |
| MARAGÓIPE | 7.504.932,33 | 17,70% |
| MUNIZ FERREIRA | R\$1.725.464,85 | 17,02% |
| MURITIBA | 5.055.451,52 | 18,07% |
| NAZARÉ | 4.029.964,55 | 16,04% |
| SANTO AMARO | 7.905.413,45 | 15,87% |
| SANTO ANTÔNIO DE JESUS | 18.723.639,18 | 18,23% |
| SÃO FELIPE | 4.495.231,09 | 21,17% |
| SÃO FÉLIX | 2.502.242,51 | 15,40% |
| SÃO FRANCISCO DO CONDE | 78.389.180,82 | 16,33% |
| SÃO SEBASTIÃO DO PASSÉ | 13.688.608,65 | 21,20% |
| SAPEAÇU | 6.585.495,36 | 31,3% |
| SAUBARA | 2.861.961,24 | 19,88% |
| VARZEDO | 2.027.995,72 | 18,21% |

Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (2017)

Podemos observar na tabela e gráficos que os gestores dos Municípios do Recôncavo Baiano atingiram o percentual mínimo de gastos com a saúde no ano de 2017 sendo que em sua maioria não ultrapassam os 20%.

OBRIGAÇÃO CONSTITUCIONAL - GASTOS COM PESSOAL

A Lei Complementar nº 101/00 - LRF em seu art. 18 est de forma clara o que se entende como Despesa de Pessoal e no seu art. 19 fixa o limite da Despesa total com Pessoal em percentuais da Receita Corrente Líquida, para todos os entes da Federação, estabelecendo-o em 60% (sessenta por cento) para os Municípios.

Em seu Art.18. entende-se como despesa total com pessoal: somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos vantagens,fixas variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

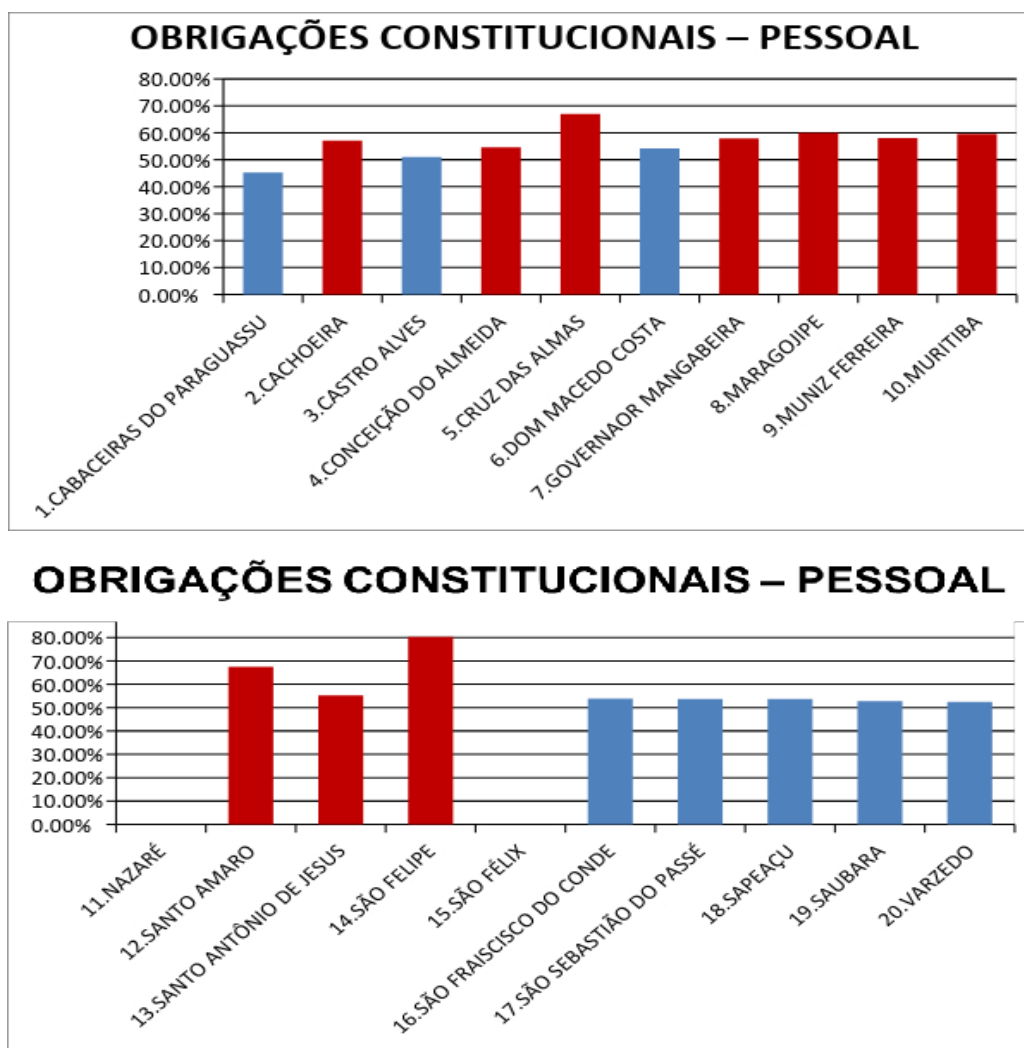
Partindo-se da averiguação das despesas por grupo, percebe-se que as de Pessoal e Encargos Sociais são as que absorvem a maior parte do orçamento, tanto no planejamento (créditos autorizados na LOA) quanto na execução (despesa empenhada). Isso ocorre devido à concentração de ações oriundas de pagamentos de folha de pessoal e encargos sociais, as quais concentram o maior volume de créditos entre as ações.

Tabela 4 - Obrigação Constitucional - Gastos com Pessoal

| MUNICÍPIO | GASTOS R\$ | % |
|-------------------------|-------------------|--------|
| CABACEIRAS DO PARAGUAÇU | 24.810.205,75 | 45,23% |
| CACHOEIRA | 28.302.549,83 | 57,05% |
| CASTRO ALVES | 25.001.910,56 | 51,02% |
| CONCEIÇÃO DO ALMEIDA | 16.148.474,44 | 54,6% |
| CRUZ DAS ALMAS | 67.013.132,83 | 67% |
| DOM MACEDO COSTA | 6.707.991,55 | 54,17% |
| GOVERNADOR MANGABEIRA | 23.954.649,03 | 57,86% |
| MARAGÓIPE | 44.759.874,29 | 59,96% |
| MUNIZ FERREIRA | 8.926.710,18 | 58,09% |
| MURITIBA | 26.683.239,80 | 52,53% |
| NAZARÉ | 27.831.176,10 | 67,33% |
| SANTO AMARO | 70.677.531,20 | 67,45% |
| SANTO ANTÔNIO DE JESUS | SEM VALOR | 55,31% |
| SÃO FELIPE | R\$ 33.852.762,26 | 80,30% |
| SÃO FÉLIX | 17.434.072,21 | 48,33% |
| SÃO FRANCISCO DO CONDE | 49.560.253,76 | 53,89% |
| SÃO SEBASTIÃO DO PASSÉ | 56.132.162,81 | 53,73% |
| SAPEAÇU | 19.365.446,80 | 53,69% |
| SAUBARA | 17.904.529,94 | 52,75% |
| VARZEDO | 9.809.640,35, | 52,48% |

Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (2017)

Gráfico 1 - Obrigação Constitucional - Gastos com Pessoal



Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (2017)

Santos (2014) afirma que os gastos com pessoal na administração pública brasileira correspondem o maior percentual, o e cumprimento destes tem um olhar especial dos Tribunais de Contas Municipais, quanto ao cumprimento da LRF e á improbidade administrativa, pois grande parte do endividamento das prefeituras se dá pelo grande número de contratação de servidores, e em muitos casos apadrinhados políticos.

APRECIÇÃO DAS CONTAS DOS MUNICÍPIOS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DABAHIA

Santos após análise afirma que o parecer é um instrumento que se vale o Tribunal de Contas para opinar sobre as contas do Chefe do Executivo, que não é facultativo e sim obrigatório, sendo que o legislativo só julga as Contas anuais que tem o parecer técnico do Tribunal.

O parecer técnico que é opinativo, tem como principais objetivos, contribuir para a transparência dos atos dos gestores públicos, emitir opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas do Município, analisar a conformidade do planejamento Municipal bem como seu desempenho.

No processo do exame de contas deve constar a harmonia entre os programas previstos no PPA, na LDO e LOA, o cumprimento de programas e alcance de metas, o equilíbrio fiscal do município, o cumprimento de metas referente à Lei de Responsabilidade Fiscal, refletindo o desenvolvimento econômico e social nas áreas da saúde, educação, emprego, renda entre outros (RTCC, 2010).

No que diz respeito à apreciação das contas dos municípios pelo tribunal de contas dos Municípios vale ressaltar que “No período 2015-2017, foram apreciados/julgados 3.422 processos. O destaque das decisões concentra-se na aprovação com ressalvas, entretanto, notadamente no último exercício, as contas do executivo municipal, comparativamente ao exercício anterior, apresentou um percentual mais significativo de rejeições. Essa mudança de perfil é atribuída ao descumprimento do artigo 42 da LC no 101/00 (LRF), contração de despesas com insuficiência de disponibilidade de caixa nos dois últimos quadrimestres do mandato” (BAHIA, 2017).

| MUNICÍPIO | PARECER PRÉVIO TCM |
|--------------------------|--|
| CABACEIRAS DO PARAGUASSU | Aprovação, com ressalvas |
| CACHOEIRA | Aprovação, com ressalvas |
| CASTRO ALVES | Aprovação, com ressalvas |
| CONCEIÇÃO DO ALMEIDA | Aprovação, com ressalvas |
| CRUZ DAS ALMAS | Rejeição das contas da Prefeitura Municipal de Cruz das Almas, exercício financeiro de 2017, constantes do presente processo, de responsabilidade do Sr. Orlando Peixoto Pereira Filho, pelo seguinte motivo de descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (aplicou 61,48% da Receita Corrente Líquida em despesa com pessoal, quando o limite é 54%). |
| DOM MACEDO COSTA | Aprovação, com ressalvas |
| GOVERNADOR MANGABEIRA | Aprovação, com ressalvas |
| MARAGOJIBE | Rejeitar, porque irregulares: infringência ao disposto no artigo 20 da Lei Complementar nº 101/00 (PESSOAL), irregularidade constante, ainda, no art. 2º, incisos IX e X, da Resolução TCM nº 222/92 |
| MUNIZ FERREIRA | Aprovação, com ressalvas |
| MURITIBA | Aprovação, com ressalvas |
| NAZARÉ | REJEITAR, porque irregulares, infringência ao disposto no artigo 20, da Lei Complementar no 101/00 (PESSOAL), irregularidade constante, ainda, no art. 2o, incisos IX e X, da Resolução TCM no 222/92. |
| SANTO AMARO | Rejeição das contas: elo descumprimento dos artigos 20 e 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal (aplicou 67,45% da Receita Corrente Líquida em despesas com pessoal) |
| SANTO ANTÔNIO DE JESUS | Aprovação, com ressalvas |
| SÃO FELIPE | Aprovação, com ressalvas |
| SÃO FÉLIX | Aprovação, com ressalvas |
| SÃO FRANCISCO DO CONDE | Aprovação, com ressalvas |
| SÃO SEBASTIÃO DO PASSÉ | Aprovação, com ressalvas |
| SAPEAÇU | Aprovação com ressalvas |
| SAUBARA | Aprovação, com ressalvas |
| VARZEDO | Aprovação, com ressalvas |

Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (2017)

Segundo dados do próprio TCM/Ba das contas julgadas em 2017, 682 foram aprovadas com ressalvas, o que corresponde a 66,34%, 306 foram rejeitadas, e 40 aprovadas, correspondendo a 29,77%, e 3,89%, respectivamente.

O dever de prestar contas está intrínseco à todos aqueles que gerenciam o dinheiro público, o parecer tem por obrigação ser técnico, um instrumento de transparência que subsidia o julgamento das contas do Executivo pelo Legislativo.

CONCLUSÃO

A corrupção é um mal irremediável para a sociedade, por causar prejuízos até então sem precedentes. Portanto, para alcançar melhores resultados no combate à essa mazela um controle externo eficiente das contas públicas deve ser realizado pelos órgãos de controle.

Podemos observar que em sua maioria os municípios do recôncavo baiano, atingiram e até ultrapassaram os gastos com Saúde, Educação e Pessoal.

Já em um estudo realizado nos municípios do Sudoeste do Paraná entre os anos de 2001 a 2011, os municípios não apenas respeitam os limites de gastos constitucionais, mas proporcionalmente gastam mais com saúde do que com pessoal. Assim gastando menos com pessoal deixam uma maior parte de sua receita corrente líquida para outras necessidades básicas.

De forma eficaz a Lei de Responsabilidade Fiscal fez com que os municípios se empenhassem na transformação da conduta dos gestores públicos, por meio da publicação das informações orçamentárias e contábeis, criando periodicamente relatórios, bem como audiências públicas e a obrigatoriedade da exposição em meio eletrônico. O planejamento é necessário para que se tenha uma definição clara dos projetos e atividades que serão desenvolvidos, estabelecendo quais as metas que se pretende atingir com os recursos disponíveis. Os principais objetivos é a redução dos custos, o aumento da produtividade, a análise entre receitas e despesas, com enfoque no equilíbrio orçamentário, objetivando contribuir com as Prefeituras municipais do recôncavo baiano, na avaliação de seu planejamento e posterior execução orçamentária, bem como demonstrar a população de que forma a máquina administrativa está sendo gerenciada. Dessa forma, buscam a racionalização e controle dos gastos públicos através do processo de avaliação e de desempenho, tornando os municípios mais independentes.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O Impacto do modelo gerencial na administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: Cadernos ENAP, nº 10, 1997. Disponível em: <www.enap.gov.br>. Acesso em 30 nov. 2018

ALMEIDA, Cláudia Milene de. Gasto público: uma análise das despesas com pessoal nos municípios paraibanos. XXIV Congresso Brasileiro de Custos, Florianópolis, nov. 2018. Disponível em: <<https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/download/4323/4323>>. Acesso em 03 mar. 2019.

BAHIA. Estudo de Potencialidades Econômicas Território de Identidade do Recôncavo. Superintendência de Estudos e Políticas Públicas. Salvador: Maio 2016.

.Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Relatório e parecer prévio das contas dos municípios do Recôncavo da Bahia: exercício, 2017. Salvador: TCM - Ba, 2017. Disponível em: <www.tcm.ba.gov.br/consulta/legislacao/decisoes/contas-aneais/detalhe-conta-anual>. Acesso entre fevereiro a maio de 2019.

.Relatório anual (2015/2017). Relatório Anual Exercício 2017 do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Salvador: TCM-Ba, 2017.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Artigo 1o, parágrafo único: "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição".

.Lei complementar nº.101, de 04 de maio de 2000. (Lei de Responsabilidade Fiscal) Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade a gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: Acesso em: 20 de janeiro de 2019.

.Lei complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. Dispõe sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente na União, Estados, Distrito Federal e municípios em ações e serviços públicos de saúde. Disponível em: Acesso em: 20 de janeiro de 2019.

CASTRO, Domingos Poubert de. Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público: integração da áreas do ciclo de gestão: contabilidade, orçamento e auditoria e organização dos controles internos, como suporte à governança corporativa. São Paulo: Atlas, 2011.

GLOCK, José Osvaldo. Guia para a implantação do sistema de controle interno nos municípios. 2aed. Curitiba: Juruá, 2011.

HORA, Edna da Silva. Integração da execução orçamentária com o planejamento institucional e sua influência nos resultados da gestão pública do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA) / Edna da Silva Hora. _ Cruz das Almas, BA, 2017.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - 2017, A dinâmica dos gastos com Saúde e Educação públicas no Brasil (2006-2015): Impacto dos mínimos constitucionais e relação com arrecadação tributária, Rio de Janeiro, abril de 2017.

OLIVEIRA, Pedro Ivo Melo de. Controle interno da administração pública instrumento de proteção ao erário. Curitiba. 2011. 109p. Dissertação (Mestrado.) Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná. Disponível em: < <https://acervodigital.ufpr.br/DISSERTACAO%>>. Acesso em 20 de jan de 2019.

RICHARDSON, Robert Jarry et al. Pesquisa social: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999. Revista Técnica dos Tribunais de Contas - RTTC. Ano,1, nº 1, set. 2010. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

ROSILHO, André J. Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União. 2016. 358p. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em:<<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08022017-165131/pt-br.php>>. Acesso em: 05 de Mar. 2019.

SANTANA, Ed Wilson Fernandes de, PESSOA, Luiz Gustavo de Sena Brandão, et al. Eficácia Orçamentária Municipal: os impactos produzidos pela lei de responsabilidade fiscal. XXXI Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro, set. 2007. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-A2017.pdf>> Acesso em: 06 de mar. 2018.

SANTOS, Denise Anselmo. Competência do Tribunal de Contas: Análise da possibilidade de aplicação de multa e ressarcimento através do parecer prévio sobre as contas do executivo. 2017. 69p. Monografia Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.