



PARECERES TÉCNICO-ORÇAMENTÁRIOS: Planejamento, Legislação e Transparência

**Belo Horizonte
2017**



Equipe Técnica

Ana Clara Albuquerque

André Machado Moraes

Laressa Almeida Nascimento

Priscila Avelino Ferreira

Orientação

Prof. Dr. José Ângelo Machado (Departamento de Ciência Política)

Danúbia Godinho Zanetti (Doutoranda no Programa de Pós Graduação em Ciência Política)

Belo Horizonte
2017

Sumário

Parte I	3
Mínimos constitucionais da Educação e Saúde para municípios: financiamento, atividades e fonte de recurso	3
Contextualização	4
1. Educação	4
2. Saúde	6
Considerações Finais	8
Parte II	10
Planejamento Plurianual e Lei Orçamentária Anual: Estabelecimento de Prioridades de Gestão Municipal	10
Seção 1- Desenho do Instrumento de Planejamento	11
Seção 2 - Análise comparativa entre prioridades e ações do planejamento	13
1. Calçamento de Ruas	14
2. Construção e Reforma de Poços Artesianos	15
3. Construção de Sepultura de Gaveta	15
4. Reforma de Posto de Saúde	16
5. Reforma de Quadras Poliesportivas	16
6. Reforma das Praças	16
7- Reforma de Ponte	17
Conclusão	17
Parte III	20
Despesa com Pessoal e Transparência no Portal Municipal	20
Breve Histórico	21
Despesa com Pessoal	22
Análise - Portal Eletrônico do Município de Nova União	25
1. Quanto à Configuração	27
2. Quanto às informações e serviços disponíveis	28
3. Quanto à transparência	28
4. Quanto à participação interação	29



Parte I

Mínimos constitucionais da Educação e Saúde para municípios: financiamento, atividades e fonte de recurso

Contextualização

A Constituição de 1988 (CF/88) delimitou valores mínimos para financiamento para as políticas que atuem no direito à saúde e educação para os três níveis de governo. Foi estabelecido que a União investiria 13,2% em saúde e 18% em educação; os estados 12% em saúde e 25% em educação assim como os municípios, que, na saúde, deveriam investir 15% e, na educação, os mesmos 25% estaduais. Entretanto, o gasto nessas áreas, para o estado e municípios de Minas Gerais, foi normatizado na **Instrução Normativa N. 13/2008** do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE e estabeleceu-se que os mínimos para a saúde e educação seriam de 15% e 25% respectivamente.

Tendo em vista o texto do referido documento, este parecer será dividido em duas seções, quais sejam, educação e saúde, de forma que em cada uma delas será explicitado quais são as prerrogativas que se inserem neste gasto, ou seja, quais gastos compõe o cálculo de despesas de manutenção e desenvolvimento e como este deve ser realizado para que se encaixe nas normativas.

1. Educação

Conforme o art. 212 da CF/88, estados e municípios aplicarão no mínimo 25% (vinte e cinco por cento), ou percentual superior a este caso conste na Constituição Estadual e Leis Orgânicas Municipais. Em Minas Gerais não há percentual superior a este normatizado/exigido.

A Constituição Estadual, no artigo 201, instrui que o Estado aplicará, anualmente, nunca menos de 25% da receita resultante de seus impostos, incluída a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino. O artigo 202 informa sobre a publicação do demonstrativo da aplicação dos recursos que deve ser realizada ao órgão oficial até o dia dez de março de cada ano.

Não obstante a apresentação da aplicação pelo Anexo I, a IN N 13/2008 estabelece que **trimestralmente** deverá ser apresentado ao TCE o Anexo IV (Demonstrativo da Aplicação Trimestral de Recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino), para

que as diferenças entre receita e despesa fixada e as efetivamente realizadas, que resultem no não-atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios sejam corrigidas trimestralmente.

Importante mencionar que é vedada a compensação de gastos não realizados no exercício seguinte, sendo necessária, portanto, a liquidação da despesa no exercício vigente, conforme parágrafo único do art. 6 da IN:

Parágrafo único - As despesas referentes ao ensino, inscritas em restos a pagar não processados, não serão consideradas na apuração dos gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício que foram contraídas e sim naquele em que forem processadas. (Art. 6 Parágrafo único)

Dito isso, compila-se abaixo quais atividades compõe e quais não compõem as despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino em forma de tabela para a melhor visualização:

Despesas com Educação	
Despesas consideradas (art.5 inciso I a IX)	Despesas não consideradas (art. 6. Inciso I a VII)
I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;	I - bens, serviços e contribuições cujos controles da Administração não permitam certificar que eles foram alocados ou se referem ao setor de educação (como combustível, manutenção da frota, contribuição previdenciária patronal);
II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;	II - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino (como energia elétrica; água; telefone; aquisição de suprimentos de informática; materiais de consumo – gás de cozinha, utensílios);	III - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;	IV - formação de quadros especiais de pessoal para a administração pública, não pertencentes ao quadro da educação,

	sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino (como serviços de vigilância e limpeza das escolas públicas);	V - programas suplementares de alimentação (como a merenda escolar), assistência médico odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social, os quais são financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários, conforme previsto no art. 212, § 4º, da Constituição Federal;
VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas direcionadas pelos municípios à educação básica (creche, pré-escola e fundamental) e pelo Estado ao ensino fundamental e médio, desde que devidamente comprovada a inexistência de vagas na rede pública de ensino;	VI - obras de infraestrutura ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar (como rede de esgoto e de iluminação – fora dos domínios da escola, estradas e asfaltamentos);
VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;	VII - pessoal docente e demais trabalhadores da educação quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.
VIII - aquisição de material didático-escolar (como livros, excluídos: uniformes, mochilas, pastas e calçados	
IX - manutenção de programas de transporte escolar, inclusive combustível, considerado este, quando devidamente comprovado seu consumo nos referidos programas. ¹	

Fonte: Instrução Normativa 13/2008 – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

2. Saúde

Com base no art. 198 da CF 88, posteriormente regulado pela Lei Complementar 141 / 2012, os municípios ficam obrigados a investirem 15% das receitas arrecadadas e demais transferências intragovernamentais. A título de fiscalização, os municípios, além de homologar os gastos nos relatórios contábeis exigíveis, deverão enviar, mensalmente, as

¹ § 1º - Serão consideradas despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, pelos Municípios, somente os programas de transporte escolar que atendam aos alunos da rede municipal de ensino básico;

notas de empenho referentes às despesas com saúde, especificando a fonte de recurso (IN 19/2008, art. 10)

Assim como na área da educação, despesas inscritas em restos a pagar não farão parte da conta do gasto mínimo (IN 19/2008, art. 10). Além disso, apresentamos abaixo um quadro com o resumo dos objetos integrantes ou não do cálculo.

Despesas com Saúde	
Despesas consideradas (art.3 inciso I a XII)	Despesas não consideradas (art. 4. Inciso I a X)
I - vigilância em saúde, incluindo a epidemiológica e a sanitária;	I - pagamento de aposentadorias e pensões, inclusive dos servidores da saúde;
II - atenção integral e universal à saúde em todos os níveis de complexidade, incluindo assistência terapêutica e recuperação de deficiências nutricionais;	II - pessoal ativo da área de saúde quando em atividade alheia à referida área;
III - capacitação do pessoal de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS);	III - assistência à saúde que não atenda ao princípio de acesso universal;
IV - desenvolvimento científico e tecnológico e controle de qualidade promovidos por instituições do SUS;	IV - merenda escolar e outros programas de alimentação, ainda que executados em unidades do SUS, ressalvando-se o disposto no inciso II do art. 3o;
V - produção, aquisição e distribuição de insumos específicos dos serviços de saúde do SUS, tais como: imunobiológicos, sangue e hemoderivados, medicamentos e equipamentos médico odontológicos;	V - saneamento básico, inclusive quanto às ações financiadas e mantidas com recursos provenientes de taxas, tarifas ou preços públicos instituídos para essa finalidade;
VI - saneamento básico de domicílios ou de pequenas comunidades, desde que seja aprovado pelo Conselho de Saúde do ente da Federação financiador da ação e esteja de acordo com as diretrizes das demais determinações previstas nesta Lei Complementar;	VI - limpeza urbana e remoção de resíduos;
VII - saneamento básico dos distritos sanitários especiais indígenas e de comunidades remanescentes de quilombos;	VII - preservação e correção do meio ambiente, realizadas pelos órgãos de meio ambiente dos entes da Federação ou por entidades não governamentais;
VIII - manejo ambiental vinculado diretamente ao controle de vetores de doenças;	VIII - ações de assistência social;
IX - investimento na rede física do SUS, incluindo a execução de obras de recuperação, reforma, ampliação e	IX - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede de saúde; e

construção de estabelecimentos públicos de saúde;	
X - remuneração do pessoal ativo da área de saúde em atividade nas ações de que trata este artigo, incluindo os encargos sociais;	X - ações e serviços públicos de saúde custeados com recursos distintos dos especificados na base de cálculo definida nesta Lei Complementar ou vinculados a fundos específicos distintos daqueles da saúde.
XI - ações de apoio administrativo realizadas pelas instituições públicas do SUS e imprescindíveis à execução das ações e serviços públicos de saúde; e	
XII - gestão do sistema público de saúde e operação de unidades prestadoras de serviços públicos de saúde.	

Fonte: Instrução Normativa 19/2008 – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Considerações Finais

Tendo em vista o disposto nos artigos 5º e 6º da IN N 13/2008, é possível concluir que atividades de manutenção/conservação, bem como a construção, reforma ou aquisição de instalações para funcionamento de instituições de ensino são contabilizadas como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, estando assim incluídas no rol de possibilidades contempladas dentro dos 25% que cabem aos municípios. Desta forma, a reforma prevista para a escola municipal (citada na primeira visita) se enquadra como gasto com educação no mínimo constitucional. No entanto, para ser incluída no cálculo de 2017, as despesas com a reforma supracitada necessita ser liquidada ainda neste ano.

Atente-se ao fato, entretanto, que qualquer atividade a ser contabilizada como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino devem estar, no âmbito do município, direcionadas ao ensino infantil e fundamental

§ 2º - Os Municípios oferecerão a educação infantil em creches e pré-escolas, incluída a educação especial, nos termos dos arts. 11 e 58, § 3º, da Lei Federal n. 9.394/96, e, com prioridade, o ensino fundamental, garantida sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria (educação de jovens e adultos), mediante a manutenção de cursos e exames supletivos.

§ 3º - Aos Municípios é permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área

de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal e pelas respectivas Leis Orgânicas. (IN N13/2008)

Quanto à saúde, o município apresenta uma confortável situação fiscal. Para o próximo exercício, as obras previstas garantirão boa parte dos 15% constitucionais, talvez até ultrapassá-los, dependendo do desempenho da receita municipal.



Parte II

Planejamento Plurianual e Lei Orçamentária Anual: Estabelecimento de Prioridades de Gestão Municipal

O presente parecer busca analisar os instrumentos orçamentários do município de Nova União, visando a integração entre o planejamento e as aspirações do gestor expostas em reunião prévia. Entretanto, devido à observância de fatores importantes a serem ressaltados, o produto irá abordar em um primeiro questões relativas ao desenho do instrumento de Planejamento.

Seção 1- Desenho do Instrumento de Planejamento

Após análise do Anexo Programas e Ações por Setor de Governo do Plano Plurianual 2018-2021 do Município de Nova União, foram constatadas algumas irregularidades. No intuito de facilitar a compreensão dos pontos abordados reportaremos abaixo uma imagem de parte do referido anexo

Imagem 1 – Programa e Ação do PPA Municipal

PROGRAMA	0021	Urbanismo de Qualidade
AÇÃO	1.021	Construção, Ampliação e Melhoramento do Velório Municipal

FINALIDADE : Melhoria dos setores responsáveis pela execução das atividades de obras e serviços públicos para o oferecimento de serviços condizentes e imprescindíveis à população.

METAS (R\$ 1,00)

PRODUTO	2018		2019		2020		2021	
	Físicas	Financeiras	Físicas	Financeiras	Físicas	Financeiras	Físicas	Financeiras
OBRAS E INSTALAÇÕES	25,00 (%)	5.000,00	25,00 (%)	5.000,00	25,00 (%)	5.000,00	25,00 (%)	5.000,00
EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	23,38 (%)	5.000,00	24,43 (%)	5.225,00	25,53 (%)	5.460,00	26,68 (%)	5.700,00
TOTAL		10.000,00		10.225,00		10.460,00		10.700,00

AÇÃO	1.022	Construção de Casas Populares
-------------	-------	-------------------------------

FINALIDADE : Melhoria dos setores responsáveis pela execução das atividades de obras e serviços públicos para o oferecimento de serviços condizentes e imprescindíveis à população.

METAS (R\$ 1,00)

PRODUTO	2018		2019		2020		2021	
	Físicas	Financeiras	Físicas	Financeiras	Físicas	Financeiras	Físicas	Financeiras
OBRAS E INSTALAÇÕES	23,38 (%)	30.000,00	24,44 (%)	31.350,00	25,50 (%)	32.700,00	26,67 (%)	34.200,00
TOTAL		30.000,00		31.350,00		32.700,00		34.200,00

Fonte: Anexo Programas e Ações do Projeto de PPA Municipal

De acordo com a Constituição Federal, artigo 165, o Poder Executivo deve estabelecer o Plano Plurianual de forma regionalizada com objetivos, diretrizes e metas. Assim, as ações devem corresponder ao objetivo do programa. Para alcançar esse objetivo, as ações precisam de atributos tais como unidade responsável, finalidade, que expressa a razão pela qual foi desenvolvida; produto, que é o bem ou serviço demandado; público-alvo, metas físicas e financeiras. Desta forma, o Plano Plurianual pressupõe uma

organização com base em programas e ações governamentais, sendo que os referidos programas devem possuir indicações de unidade responsável, de objetivo, de indicadores e metas estabelecidas, além da programação de recursos específicos para todas as ações que pertencem ao programa.

Por outro lado, as ações devem ser seguidas de finalidade, produto, unidade de medida, público alvo, metas físicas e financeiras, separadas por territórios/regiões. Importante ressaltar que finalidade da ação é específica e individualizada. Isso quer dizer que, uma mesma finalidade não deve ser utilizada em mais de uma ação. Sendo assim, caso duas ações construídas demandem a mesma finalidade, deve-se repensar o fato de que ambas as ações podem constituir apenas uma, ou seja, serem agregadas ou absorvidas. Cabe ressaltar que o documento do município apresenta apenas a unidade responsável, uma vez que as secretarias foram sinalizadas antes da disposição de programas e ações subordinada a ela, sendo necessário, portanto, a inclusão dos demais itens.

Por sua vez, quanto ao produto de uma dada ação, este servirá de base para o monitoramento da execução do PPA e, conseqüentemente, para o entendimento da lógica de definição de meta física. Por exemplo: No caso da Ação 1022- Construção de casas populares o produto poderia ser “construção de casas populares” enquanto que a unidade de medida seria “casas populares”. Desta forma a meta física seria, por exemplo, “20” o que significaria que o executivo planeja a construção de 20 casas populares. Neste exemplo, poderíamos pensar que a finalidade desta ação seria o “Atendimento da população de baixa renda sem condições efetivas de moradia ou em condições de moradia precárias e/ou irregulares”

Outro ponto que merece ser destacado é que os elementos de despesa dessas ações compõem a LOA e não o PPA e, desta forma, devem estar sinalizados no Quadro de Detalhamento de Despesa além de outros Anexos da Lei Orçamentária. O desenho do PPA em questão coloca como produto elementos de despesa o que, além de irregular, **prejudica a transparência do documento, qualidade fim do mesmo.**

Desta forma, obras e instalações não podem ser vistos como produto, nem mesmo materiais de consumo e afins, uma vez que estes são elementos de despesa das ações. Vale ressaltar, nesse aspecto, que o elemento de despesa é primordial na construção do planejamento. Se a finalidade da ação é construção, por exemplo, ela deve possuir

elemento de despesa de obras e instalações. Caso contrário, não terá previsto recurso para o cumprimento de sua finalidade.

Seção 2 - Análise comparativa entre prioridades e ações do planejamento

De maneira a garantir que a base para esta análise seja corroborada, e no intuito de proporcionar melhor compreensão para com os resultados encontrados, destaca-se abaixo a tabela com as demandas expostas pelo Prefeito Municipal durante a 1ª Visita Técnica, realizada em 05 de setembro do ano corrente.

Tabela 1 - Relação de Prioridades de Gestão Municipal por Bairro

Obras	Valor	Bairro
Reforma Poliesportivo	R\$ 57.000,00	Centro
Reforma Escola Municipal	R\$ 140.000,00	
Reforma Ponte	R\$ 250.000,00	
Reforma Praça Souza Xavier	R\$ 40.000,00	
Construção Sepultura de Gaveta	R\$ 50.000,00	
Reforma Garagem da Prefeitura	R\$ 140.000,00	
Calçamento	R\$ 37.800,00	Santo Antônio
Reforma Posto de Saúde	R\$ 60.000,00	
Reforma da Praça	R\$ 30.000,00	
Calçamento	R\$ 53.300,00	Quibungo
Calçamento	R\$ 61.700,00	Lopes
Rede de Água	R\$ 112.000,00	
Construção Sepultura de Gaveta	R\$ 13.000,00	Carmo
Reforma da Quadra	R\$ 35.000,00	
Calçamento	R\$ 39.178,00	Córrego Fundo
Reforma do Posto de Saúde	R\$ 75.000,00	Baú
Reforma Posto de Saúde	R\$ 55.000,00	Altamira de Baixo
Reforma da Quadra	R\$ 30.000,00	

Calçamento	R\$ 26.600,00	
Calçamento	R\$ 79.900,00	Altamira de Cima
Reforma Ponte	R\$ 52.000,00	
Calçamento	R\$ 39.900,00	Monte Orebe
Calçamento	R\$ 66.000,00	
Reforma Posto de Saúde	R\$ 20.000,00	
Poço Artesiano	R\$ 60.000,00	
Calçamento	R\$ 39.980,00	Serrano
Reforma Posto de Saúde	R\$ 10.000,00	
Calçamento	R\$ 28.146,00	Limeira
Reforma Ponte	R\$ 10.000,00	
Poço Artesiano	R\$ 60.000,00	Barbosa

Fonte: Elaboração própria com base em informações do Gabinete Municipal

As prioridades expostas concentram-se em treze regiões pertencentes ao município de Nova União, quais sejam: Centro; Santo Antônio; Quibungo; Lopes; Carmo; Córrego Fundo; Baú; Altamira de Baixo; Altamira de Cima; Monte Orebe; Serrano; Limeira e Barbosa

Contudo, uma mesma localidade receberá investimentos em diferentes áreas. Assim, visando facilitar a análise e o posterior entendimento, o documento será organizado com base nas grandes áreas identificadas a partir das demandas acima.

1. Calçamento de Ruas

Conforme demonstra a Tabela 1, uma das maiores prioridades do município é o calçamento das ruas da grande maioria das regiões. O gasto previsto para a execução destas obras somam um total de R\$ 472.504,00.

Em análise do projeto de Plano Plurianual com vigência de 2018-2021, foi identificado a existência de várias ações que versam sobre o tema de construção e manutenção das vias urbanas, quais sejam, Ação 1017 - Construção/Ampliação de Ruas e Avenidas; Ação 1019 - Pavimentação de Vias Urbanas, Ação 1020 - Pavimentação de

Estradas Vicinais, Ação 2033 - Manutenção de Vias Urbanas. As ações encontradas estão no âmbito do Programa 0021 - Urbanismo de Qualidade. Dentre as ações, a que mais se encaixa no objeto é a Ação 1019 - Pavimentação de Vias Urbanas. Atenta-se ao fato, entretanto, que não se faz necessária a distinção entre pavimentação e manutenção de vias urbanas, porém tal decisão é discricionária ao executivo.

Finalmente, os valores previstos no PPA como meta para 2018 parecem, à princípio, suficientes para suprir a necessidade da demanda exposta. As ações 1019 e 2033 somam R\$ 749.516,13, ou seja, R\$ 277.012,13 a mais do que a soma dos valores tidos como prioridade. Por fim, ressalta-se que apenas a ação 1019 possui elemento de despesa que possa abarcar obras e instalações ficando a ação 2033 com permissões para contratação de terceiros, pagamentos de pessoal (vencimentos e vantagens fixas) e compra material de consumo.

2. Construção e Reforma de Poços Artesianos

De acordo com a Tabela 1, a construção de poços artesianos possui uma previsão de gasto de aproximadamente R\$ 120.000,00. A partir da análise do Plano Plurianual, foi identificada algumas ações que versam sobre o tema, quais sejam, Ação 1023 - Extensão de Redes de Água e Poços Artesianos e Ação 2035 - Manutenção das Atividades do Sistema de Abastecimento de Água. Tais ações estão sob o escopo do Programa 0016 - Saúde é vida.

A ação que melhor se encaixa no objeto é a 1023, porém esta ação comporta apenas o gasto com obras e instalações, de acordo com seu elemento de despesa. Entretanto, a ação 2035 possui elementos de despesa que asseguram a execução de outras atividades de manutenção que não envolvam obra ou instalações. Outrossim, os valores previstos no PPA como meta para 2018 não são suficientes para arcar com a despesa prevista, uma vez que, as ações somam um total de R\$ 95.000,00, sendo que destes apenas R\$ 15.000,00 podem ser utilizados em obras.

3. Construção de Sepultura de Gaveta

A demanda para construção de novas sepulturas de gaveta prevê uma despesa de aproximadamente R\$ 153.000,00. As obras, previstas para serem executadas em duas regiões, possuem ação orçamentária que consente suas execuções, qual seja, Ação 1012

- Construção, Ampliação e Melhoramento de Cemitérios. No entanto, tal ação possui apenas R\$ 15.000,00 disponíveis para quaisquer intervenções que envolva obras e instalações.

Há ainda, no escopo do PPA 2018-2021 a Ação 2030 - Manutenção das Atividades dos Cemitérios Municipais, com meta igual a R\$ 29.500,00. Importante mencionar que esse recurso não prevê construções ou reformas e portanto não possui prerrogativa necessária para abarcar as demandas expostas.

4. Reforma de Posto de Saúde

As reformas destinadas aos postos de saúde totalizam cerca de R\$860.000,00. Identificou-se, segundo previsões do PPA, no Programa Gestão da Política de Saúde, a ação 1.040 - Construção / Ampliação de Prédios de Postos de Saúde - que possuem metas de gastos em torno de R\$70.000,00 destinadas às obras e instalações. É um valor consideravelmente inferior ao disponível, sofrendo, portanto, restrições por falta de recursos que possibilite o progresso de todas as obras pretendidas.

5. Reforma de Quadras Poliesportivas

Segundo as estimativas orçamentárias, para as obras referentes às quadras esportivas, o valor total esperado é de R\$122.000,00. Contudo, a ação compatível assinalada no PPA 1.036 - Construção e Ampliação de Unidades Esportivas tem como meta apenas R\$115.000,00 para o ano de 2018. Logo, não há o valor total esperado para o cumprimento destas obras.

6. Reforma das Praças

Para as obras concernentes às três praças públicas, o custo de reforma ficou em torno de R\$120.000,00. A ação do PPA correspondente, do Programa Urbanismo de Qualidade, é a 1013 - Construção/Ampliação de Praças, Parques e Jardins. No bojo desta ação está previsto obras e instalações com um teto de R\$ 20.900,00, valor insuficiente para cobrir os custos previstos para as demandas prioritárias do executivo.

A ação 2.028 - Manutenção de Praças, Parques e Jardins não possui previsões de obras e instalações podendo arcar com custos referentes à Vencimentos e Vantagens

Fixas, ou seja, pagamento de servidor, Material de Consumo e Outros Serviços de Terceiros de Pessoas Física e Jurídica até um teto de R\$31.000,00.

7- Reforma de Ponte

Por fim, a reforma pretendida em três pontes foi orçada em cerca de R\$ 312.000,00. Este objeto se enquadra na ação 1018- Construção, Ampliação e Melhoria de estradas, pontes e mata burros. Contudo, esta ação possui gastos previsto de apenas R\$ 30.000,00. Dessa forma, o recurso estimado no PPA não é suficiente para a execução de tais obras.

Conclusão

Dessa forma, com tudo o que foi apresentado neste documento, aconselhamos a readequação do Plano Plurianual do município, uma vez que possui algumas inconsistências de preenchimento, como a ausência de objeto, finalidade, produto, unidade de medida, metas entre outros aspetos.

Por fim, ressaltamos a inexistência de recursos para a execução de todas as obras listadas como prioritárias, podendo ser necessária readequação orçamentária, visto que algumas ações possuem valores superiores ao necessário, enquanto que outras ações possuem déficit de valores.

ANEXO I

PLANO PLURIANUAL		
Objetivos	Ciclo de Gestão	Elementos Essenciais
Definir as metas, prioridades e os resultados esperados;	Elaboração - processo de construção da base estratégica e de definição dos Programas e ações	Base Estratégica
Organizar, em Programas, as ações que atendam demandas da sociedade;		Compreende a avaliação da situação atual e perspectivas para a ação municipal, com o objetivo de subsidiar a definição da orientação estratégica do governo
Estabelecer relação entre os Programas e a orientação estratégica;		
Nortear a alocação de recursos nos orçamentos anuais, compatível com as metas e recursos do Plano;	Implantação - é a operacionalização do Plano aprovado, através de seus Programas, onde a disponibilização de recursos, através dos orçamentos anuais, tem caráter fundamental.	
Facilitar o gerenciamento das ações, atribuindo responsabilidade pelo monitoramento destas ações e pelos resultados obtidos;	Monitoramento - processo de acompanhamento da execução das ações do Programa, visando à obtenção de informações para subsidiar decisões, bem como a identificação e a correção de problemas.	Programas
Integrar ações desenvolvidas pela União, Estado e governo local;		São os instrumentos de organização da ação governamental para enfrentar um problema. Os programas têm objetivos, voltados para atender demandas de um público-alvo. É importante, portanto, que o problema seja identificado pela sociedade e não no interior da instituição
Estimular parcerias com entidades privadas, na busca de fontes alternativas para o financiamento dos programas;	Avaliação - é o acompanhamento dos resultados pretendidos com o PPA e do processo utilizado para alcançá-los. A avaliação do Plano buscará aferir até que ponto as estratégias adotadas e as políticas públicas desenvolvidas atendem as demandas sociedade, que nortearam a elaboração dos Programas integrantes do PPA.	Os Programas finalísticos resultam em bens ou serviços ofertados diretamente à população;

Explicitar, quando couber, a distribuição regional das metas e gastos do governo;	Revisão - processo de adequação do Plano às mudanças internas e externas da conjuntura política, social e econômica, por meio da alteração, exclusão ou inclusão de Programas. A revisão do PPA resulta dos processos de monitoramento e avaliação	Os Programas de apoio administrativo contempla as despesas de natureza tipicamente administrativa, que, embora contribuam para a consecução dos objetivos dos outros programas, não são passíveis de apropriação a estes programas
Dar transparência à aplicação de recursos e aos resultados obtidos		

Fonte: Elaboração própria com base do Manual de Elaboração - O passo a passo da Elaboração do PPA para municípios, 2ª edição.



Parte III

Despesa com Pessoal e Transparência no Portal Municipal

Breve Histórico

Na primeira visita técnica do grupo ao município, foi exposto uma dificuldade quanto a alocação equivocada de recursos municipais em fontes que não condiziam com o objeto de despesa. Deste modo, as fontes 101 e 102 foram subutilizadas, uma vez que recursos utilizados para o cumprimento dos mínimos constitucionais foram retirados da fonte 100, discricionária ao poder executivo municipal.

Juntamente com o relato da dificuldade, foi apresentado também um parecer da Consultoria ABPM que, desde 2001, atende ao município. O documento expunha o erro cometido e as soluções encontradas para reparar o equívoco, que consistiam no retorno dos valores para a conta discricionária. O grupo, mesmo após conversa com o prefeito e os responsáveis pela contabilidade, não conseguiu encontrar os valores demonstrados pela consultoria em seu parecer, possivelmente pela falta de acesso a documentos específicos.

O principal questionamento do corpo político e técnico municipal estava no fato de que, em teoria, existiria uma quantia disponível para a execução dos gastos previstos como necessários à gestão municipal para o exercício de 2017. Porém, ao se comparar o valor disponível em conta ao que deveria existir, os valores não presentes em conta eram menores do que aqueles previstos.

Portanto, a equipe buscou analisar os dados presentes nos arquivos obtidos junto ao corpo técnico municipal, comparando-os aos documentos disponíveis no site do TCE. Vale lembrar que essas duas informações deveriam coincidir, o que não ocorreu em alguns casos. Não obstante, os valores de saldo final de 2016 não eram os mesmos do saldo anterior dos documentos de 2017, mostrando que talvez tenha havido outro erro que não somente a alocação equivocada. Na última consulta, em 20 de novembro do presente ano, essa disparidade havia sido corrigida, não sendo possível, no tempo proposto, identificar de quais fontes foram retirados ou incrementados os valores destoantes.

Diante da impossibilidade temporal e técnica da equipe, indica-se à Prefeitura de Nova União, representada pelo Sr. Ailton Rosa que, caso queira e entenda ser necessário um maior esclarecimento quanto aos possíveis equívocos ocorridos na movimentação orçamentária e/ou financeira, contrate uma Auditoria orçamentária para apurar e garantir

a transparência das reais condições do município, a fim de não incorrer em novos equívocos por desconhecimento de causa.

Salienta-se que, até onde foi possível apurar, a equipe acredita que o erro de alocação de recursos em fontes não apropriadas e o posterior ressarcimento da fonte discricionária se configure como um erro formal e não legal, uma vez que os mínimos constitucionais envolvidos serão cumpridos. Sendo assim, sugere-se a retificação ou sinalização, no Balanço Final enviado ao TCE-MG, através de notas explicativas relatando o ocorrido, além da comprovação do cumprimento da legislação referente os gastos sociais obrigatórios.

Por fim, vale ressaltar que, mesmo sem condicionante legal, as informações corretas em portais como do TCE-MG e do SICONFI cumprem forte papel social, ao garantir à população interessada dados atualizados e confiáveis. Assim, a gestão atual garante, através da transparência, o direito à informação dos cidadãos.

Despesa com Pessoal

A Despesa Total com Pessoal é o somatório dos gastos referentes aos ativos, inativos e os pensionistas, considerando mandatos eletivos, funções ou empregos, com qualquer espécie de remuneração. Por sua vez, contratos com mão de obra ‘terceirizada’ relativos à substituição de servidores e empregados públicos são contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”. O cálculo dessa despesa é processado a partir da soma efetuada no mês de referência com os onze meses anteriores

Quanto à esfera municipal, é importante frisar que os limites máximos para gastos com pessoal são de 60% da Receita Corrente Líquida, em que 6% são para o Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas quando este existir, e os demais 54% para o Poder Executivo.

Caso estes gastos com pessoal ultrapassem 95%, conhecido como limite prudencial, previsto no art. 22 da LRF, fica vedados ao Poder ou o órgão que houver incorrido no excesso:

- Concessão de vantagem, aumento ou reajuste de remuneração a qualquer título;
- Criação de cargo, emprego ou função;
- Alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- Provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, salvo reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- Contratação de hora extra, salvo em situações previstas na LDO.

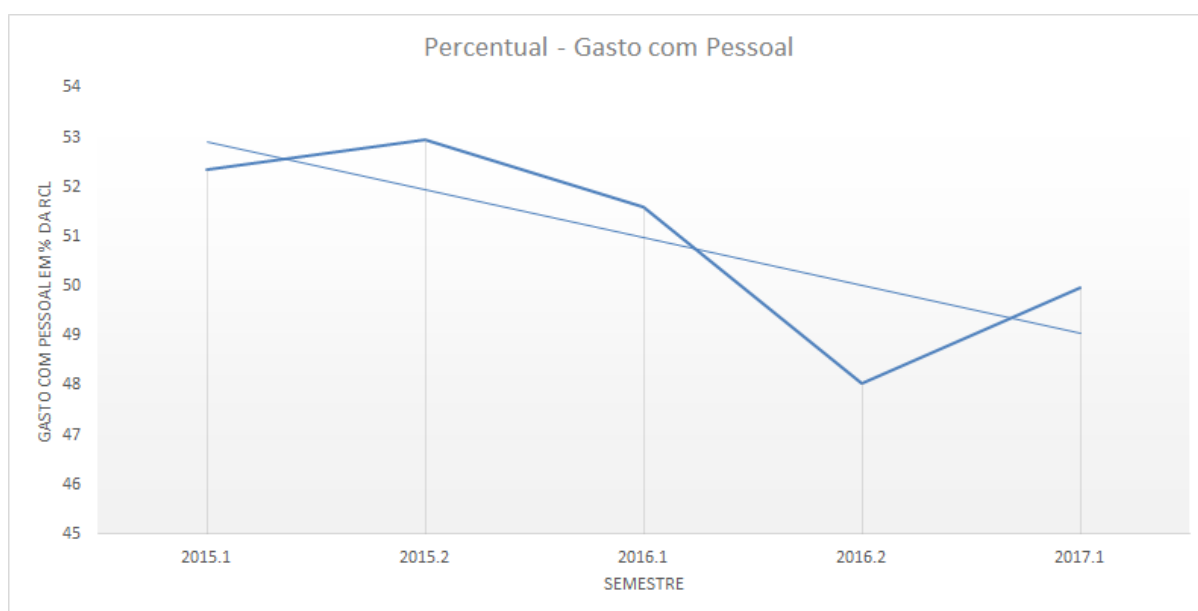
De acordo ainda com o art. 22 da LRF, o limite é averiguado a cada fim de quadrimestre. Contudo, municípios com menos de cinquenta mil habitantes podem realizar a homologação dos relatórios semestralmente, optando assim pelo art. 63, também da LRF. Com isso, caso Nova União ultrapasse o limite, independente se no primeiro ou segundo semestre, o percentual excedente deverá ser eliminado nos dois primeiros quadrimestres do exercício seguinte, sendo um terço ($\frac{1}{3}$), pelo menos, no primeiro quadrimestre. Contudo, em um cenário de queda na economia, aqui entendido como crescimento abaixo de 1% do PIB ou retração, esse limite será duplicado, conforme art. 66 da LRF, alcançando assim quatro quadrimestres.

Adentrando no caso de Nova União, é possível verificar no quadro abaixo que o gasto com pessoal se mantém estável, com tendência à diminuição do comprometimento da Receita Corrente Líquida (RCL).

Quadro 1 –Gasto com Pessoal

Semestre	Percentual - Gasto com Pessoal (%)	Gasto com pessoal	RCL
2015.1	52,36	R\$ 5.944.872,87	R\$ 11.352.812,61
2015.2	52,97	R\$ 6.239.758,69	R\$ 11.780.562,05
2016.1	51,59	R\$ 6.358.234,43	R\$ 12.324.645,47
2016.2	48,05	R\$ 6.668.599,62	R\$ 13.877.707,70
2017.1	49,97	R\$ 6.964.065,55	R\$ 13.935.425,92

Fonte: Dados homologados no SICONFI



Elaboração Própria

Contudo, uma vez que o Limite Prudencial é de 51,30%, e tendo em vista que o município o ultrapassou em três dos últimos cinco semestres, é interessante manter a atenção quanto a este tópico. Sobretudo pois a queda do gasto com pessoal é resultante de um aumento na RCL, como pode ser visto no quadro I, e, não necessariamente, de uma diminuição do gasto absoluto com o funcionalismo público, que apresenta uma tendência ao crescimento. Com isso, tendo em vista a possível alavancada da RCL do município com as obras na Rodovia Federal 381, é prudente planejar os gastos com pessoal sem estas receitas, uma vez que elas são limitadas pela duração das obras.

Análise - Portal Eletrônico do Município de Nova União

A crescente expansão da *internet* abre novos caminhos para o compartilhamento de informações e para o estabelecimento de interações dinâmicas entre diversos atores sociais. Nesse contexto, o poder público deve estar atento para a utilização de ferramentas que viabilizem a comunicação entre governantes e cidadãos, fortalecendo assim um governo que seja aberto às demandas da população.

Quanto aos *sites*, Sivaldo (2011) defende que estes se tornaram o principal vetor de informações da esfera governamental para a esfera civil. Além disso, o autor enumera três princípios para uma boa “interface digital do Estado”:

- publicidade, que diz respeito ao grau de informações presentes na plataforma digital do governo;
- responsividade, que defende que o poder público deve responder sobre suas decisões frente aos cidadãos;
- porosidade, que significa a abertura de canais para a participação digital;

Tendo estes princípios em mente, esta seção irá fazer uma breve análise do Portal de Nova União, que foi alterado no dia 24 de novembro, além de considerar o projeto apresentado ao grupo durante visita técnica ao município no dia 21 do mesmo mês. Para tal análise, será utilizada a metodologia de Pinho (2008), que fraciona as áreas de atenção em quatro, sendo:

- Eixo 1: Quanto à configuração;
- Eixo 2: Quanto às informações e serviços disponíveis aos cidadãos;
- Eixo 3: Quanto à transparência;
- Eixo 4: Quanto à participação/interação dos cidadãos;

Cada eixo trabalha com algumas variáveis, às quais submeteremos o portal em análise. A cada diagnóstico, o site receberá uma nota, de 0 a 2, significando:

0 - Não possui | 1 - Possui parcialmente (ou precariamente) | 2 - Possui integralmente

Assim, sintetizamos os resultados no quadro abaixo, enquanto a análise descritiva poderá ser vista na continuação do documento.

Quadro 2 - Síntese da Análise

	Variável	Nota		
		Portal Antigo	Portal Atual	Projeto
1. Quanto à configuração	Mapa do Site	1	0	2
	Ferramenta de Busca	2	2	2
	Informações em Destaque	1	1	2
	Layout	2	1	2
2.Quanto às informações e serviços disponíveis aos cidadãos	Disponibilização dos Atos Governamentais	1	2	2
	Atualização Periódica das Informações	1	2	2
	Acesso ao Diário Oficial do Município	2	1	2
	Informações sobre o Município	2	2	2
3.Quanto à transparência	Informações da execução orçamentária (Exercício Atual)	2	1	2
	Informações da execução orçamentária (Exercício Anterior)	2	1	2
	Disponibilização de relatórios para <i>downloads</i>	2	1	2
	Contato pelo Site	2	2	2

4.Quanto à participação/interação dos cidadãos	Perguntas e Respostas	2	2	2
	Acesso a outras Mídias	1	2	2
	Canal para discussão sobre políticas públicas	0	0	2
	Acessibilidade	1	0	2

Fonte: Elaboração Própria

1. Quanto à Configuração

1.1 O primeiro item relevante a ser analisado é o mapa do site, que se encontrava no canto superior direito da versão antiga do portal. Simples e direto, recebeu nota um por não apresentar um *link* que funcionava quanto ao Menu do site. Por sua vez, a versão atual não apresenta o mapa, enquanto o projeto apresentado ao grupo mostrava a mesma versão do antigo site.

Sugestão: Adicionar o mapa do site, excluindo a opção “menu”

1.2 O segundo indicador é a ferramenta de busca, que recebeu nota dois, pois redireciona para o próprio site, além de ter sido eficaz nas buscas realizadas pelo grupo. As qualidades se mantêm no portal atual e estava prevista no projeto.

1.3 Quanto às informações em destaque, poucas eram encontradas na primeira página. O novo portal apresenta uma gama maior de informações, mas de forma desorganizada. No projeto apresentado, as informações eram diversificadas e organizadas, facilitando assim a leitura e a escolha do conteúdo.

Sugestão: Recuperar o portal de acordo com o projeto apresentado, onde havia grande gama de informações, especialmente em uma organização clara.

1.4 O Layout do site apresentou uma piora para a nova versão. Antes organizado, a presente versão mostra um desalinho, especialmente na área ‘notícias por setor’. O projeto apresentado possuía um ótimo layout, simples, claro e organizado.

Sugestão: Aumentar os espaços entre as seções, além de reorganizar o espaço das ‘notícias do setor’

2. Quanto às informações e serviços disponíveis

2.1 Os atos governamentais, que não eram tão difundidos no primeiro portal, ganharam mais espaço no site atual, além de também estarem previstos no projeto apresentado.

2.2. Tão fundamental quanto postar informações é mantê-las atualizadas. O antigo site apresentava algumas informações desatualizadas (como a campanha do setembro amarelo), o novo apresenta uma notícia de fevereiro deste ano (sobre a precariedade das estradas). Contudo, como houve um incremento no número de notícias, todas atualizadas, a notícia antiga é relevada.

2.3 Em todas as versões do site o *download* do Diário Oficial é disponibilizado. Contudo, a versão atual esconde o acesso ao documento, enquanto que o antigo portal e o projeto apresentado evidenciava o caminho.

Sugestão: Re-ativar o menu do lado direito, onde era disponibilizados caminhos para o Diário Oficial, aos Documentos contábeis da prefeitura e à emissão de nota fiscal.

2.4 Todas as versões apresentadas contém informações sobre o município, como história, geografia, culinária e hospedagem.

Sugestão: Retirar, dentro da área hospedagem, informações sobre o preço da diária. Apenas o nome e o contato dos locais é suficiente.

3. Quanto à transparência

Aqui, um tópico único, dado o mesmo perfil das informações. Todas as informações contábeis da prefeitura, tanto da gestão atual quanto dos últimos exercícios são disponibilizadas, além dos relatórios fiscais. Contudo, o atual portal retirou o caminho direto para o acesso a essas informações, que também ficava no menu à direita, dificultando assim o acesso.

Sugestão: Além de re-ativar o menu do lado direito, inserir *links* para portais como o TCE-MG, o SICONFI e o SADIPEM.

4. Quanto à participação | interação

4.1 Todas as versões do site apresentam a possibilidade de enviar mensagem a diferentes áreas de prefeitura pelo site, além de apresentar o telefone, e-mail e endereço de todas as secretarias e órgãos municipais.

4.2 Além disso, todas as versões do portal oferecem uma área de perguntas e respostas (FAQ) acerca a legislação sobre a publicidade e transparência, que ajuda a elucidar dúvidas sobre os prazos de resposta da prefeitura e sobre quais dados são passíveis de disponibilização via site.

4.3 Além do site, os dias atuais exigem dos poderes públicos atuarem em outras plataformas, sempre buscando publicizar seus atos. Tão importante quanto esta atuação é a integração entre as plataformas. Nesse sentido, a nova versão avança ao integrar o portal ao perfil da prefeitura no *facebook* e no *youtube*, enquanto o antigo site não possuía conexão com a plataforma de vídeos.

4.4 O intuito de informar os cidadãos sobre as atividades municipais atende parte do conceito de responsividade, que defende também que a informação também deve fazer o caminho contrário, dando espaço para o conhecimento das demandas diretas da população. Este é a grande falha do portal, tanto na versão antiga quanto na atual, pois não há nenhum espaço de comentário e interação dos cidadãos.

No projeto do novo site, alinhado à sugestão do grupo, estava previsto um espaço de comentários nas notícias. A necessidade de cadastro torna-se um dilema, pois dificulta a interação, mas inibe comentários que fogem do escopo proposto de discussão da notícia e das ações, possibilitando discursos de ódio.

Sugestão: Criação de espaço de interação após cada notícia ou em um fórum central. Para comentar nesses espaços, vale a ideia do cadastro, mas de forma mais simplificada possível.

4.5 Quanto à acessibilidade, o antigo site oferecia atalhos no teclado e possibilidade de alterar o contraste. A presente versão não apresenta, de forma aparente, nenhuma destas ferramentas. O projeto apresentado mantinha as duas opções.

Sugestão: Recuperar as duas ferramentas acima, além de incluir a possibilidade de aumento e diminuição do tamanho da fonte.

Referencial Bibliográfico

PINHO, José Antonio Gomes. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. RAP, vol. 42, n. 3: 471-93, 2008.

SILVA, Sivaldo P. Exigências democráticas e dimensões analíticas para a interface digital do Estado. In: Maia, R; Gomes, W; Marques, F. P. J. Internet e Participação Política no Brasil. Porto Alegre: Sulina, 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS - TCE-MG. (2008) Instrução Normativa nº 19 de 2008. Contém normas a serem observadas pelo Estado e pelos Municípios para assegurar a aplicação dos recursos mínimos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Disponível em http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Instrucoes%20Normativas/IN_2008/IN-19-08.pdf. Último acesso em 06/11/2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS - TCE-MG. (2008) Instrução Normativa nº 13 de 2008. Contém normas a serem observadas pelo Estado e pelos Municípios para o cumprimento do art. 212 da Constituição Federal, do art. 201 da Constituição Estadual [...] Disponível em http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Instrucoes%20Normativas/IN_2008/IN-13-08.pdf. Último acesso em 17/11/2017