

GOVERNANÇA FISCAL E ALOCAÇÃO ESTRATÉGICA DE RECURSOS PÚBLICOS NO NÍVEL MUNICIPAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: EVIDÊNCIAS LONGITUDINAIS DAS CONTAS ANUAIS DE 2022 A 2024 DO GOVERNO DO MUNICÍPIO DE JUARA – ESTADO DE MATO GROSSO – BRASIL

FISCAL GOVERNANCE AND STRATEGIC ALLOCATION OF PUBLIC RESOURCES AT THE MUNICIPAL LEVEL OF PUBLIC ADMINISTRATION: LONGITUDINAL EVIDENCE FROM THE 2022–2024 ANNUAL ACCOUNTS OF THE JUARA MUNICIPAL GOVERNMENT – STATE OF MATO GROSSO – BRAZIL

Artigo recebido em: 26/11/2025

Artigo aceito em: 25/2/2026

Luciano Aparecido de Oliveira*

*Universidade do Estado de Mato Grosso - campus de Juara (UNEMAT), Juara, Mato Grosso, Brasil

Orcid: <https://orcid.org/0009-0000-5930-762X>

luciano.oliveira@unemat.br

Darlan Guimarães Ribeiro*

*Universidade do Estado de Mato Grosso - campus de Juara (UNEMAT), Juara, Mato Grosso, Brasil

Orcid: <https://orcid.org/0009-0000-5930-762X>

darlan@unemat.br

Maik Jhonata Pereira dos Santos*

*Universidade do Estado de Mato Grosso- campus de Juara (UNEMAT), Juara, Mato Grosso, Brasil

Orcid: <https://orcid.org/0009-0006-8008-9253>

maik.santos@unemat.br

Howenda Nibetad Baganha*

*Universidade do Estado de Mato Grosso - campus de Juara (UNEMAT), Juara, Mato Grosso, Brasil

howenda@unemat.br

Igor Felipe Bergamaschi*

*Universidade do Estado de Mato Grosso - campus de Juara (UNEMAT), Juara, Mato Grosso, Brasil

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0990-6218>

igorbergamschi@unemat.br

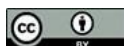
The authors declare that there is no conflict of interest

Resumo

A gestão administrativa de entes subnacionais exige alocação estratégica de recursos públicos e mecanismos contínuos de controle para garantir equilíbrio fiscal e efetividade das políticas públicas. Este estudo analisa a evolução da alocação de recursos e das prioridades administrativas no orçamento do município de Juara (MT), com base nas Contas Anuais de Governo examinadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT) no período de 2022 a 2024. Metodologicamente, trata-se de pesquisa documental, com abordagem quantitativa, caráter descritivo e corte longitudinal, fundamentada em relatórios técnicos e pareceres prévios da corte de contas. Foram analisadas variáveis como receitas,

Abstract

The administrative management of subnational governments requires strategic allocation of public resources and continuous control mechanisms to ensure fiscal balance and the effectiveness of public policies. This study analyzes the evolution of resource allocation and administrative priorities in the municipal budget of Juara (MT), based on the Annual Government Accounts examined by the Mato Grosso State Court of Accounts (TCE-MT) for the period from 2022 to 2024. Methodologically, this is a documentary research study with a quantitative approach, descriptive nature, and longitudinal design, grounded in technical reports and prior opinions issued by the audit court. Variables



despesas por função de governo, resultados primário e nominal, além da conformidade com os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Constituição Federal. Os resultados indicam crescimento da arrecadação tributária própria, embora persista elevada dependência de transferências intergovernamentais. Verificou-se o cumprimento dos mínimos constitucionais em Saúde e Educação, porém com recorrentes fragilidades gerenciais, especialmente no descumprimento de metas fiscais e na insuficiência de caixa para cobertura de restos a pagar. Conclui-se que a governança fiscal municipal apresenta limitações nos instrumentos de planejamento financeiro, evidenciando que decisões administrativas contingenciais comprometem a sustentabilidade das finanças públicas e a capacidade de planejamento estratégico de longo prazo.

Palavras-chave: Governança Pública. Finanças Públicas. Políticas Públicas. Planejamento Governamental. Administração Pública.

analyzed include revenues, expenditures by government function, primary and nominal fiscal results, as well as compliance with the limits established by the Fiscal Responsibility Law and the Federal Constitution. The results indicate growth in locally generated tax revenues, although a high dependence on intergovernmental transfers persists. Compliance with constitutional minimum spending in Health and Education was observed; however, recurring managerial weaknesses were identified, particularly regarding the failure to meet fiscal targets and insufficient cash availability to cover outstanding payables. It is concluded that municipal fiscal governance presents limitations in financial planning instruments, indicating that contingent administrative decisions compromise the sustainability of public finances and the capacity for long-term strategic planning.

Keywords: Public Governance. Public Finance. Public Policy. Government Planning. Public Administration.

1 INTRODUÇÃO

A gestão da coisa pública no Brasil, notadamente a partir da promulgação da Constituição da República de 1988, impôs aos entes subnacionais um protagonismo ímpar na execução e na formulação de políticas públicas essenciais. Os municípios foram alçados à condição de entes federativos autônomos e assumiram a linha de frente na prestação de serviços fundamentais à população, com destaque para a educação básica e a atenção primária à saúde. Contudo, esse processo de descentralização de competências não foi acompanhado, na mesma proporção, por uma descentralização de bases arrecadatórias. Conforme assevera Arretche (2004), o federalismo fiscal brasileiro caracteriza-se por um forte descompasso entre a atribuição de responsabilidades aos governos locais e a respectiva capacidade de geração de receitas próprias, o que gerou um cenário de forte dependência financeira em relação às transferências intergovernamentais, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e a cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Nesse contexto de assimetria vertical, a alocação estratégica de recursos públicos e a governança fiscal despontam como imperativos categóricos para a sobrevivência e a efetividade da administração municipal,

exigindo dos gestores locais uma capacidade ímpar de compatibilizar demandas sociais crescentes com uma disponibilidade orçamentária estritamente limitada.

Para mitigar os riscos de desequilíbrio e institucionalizar a responsabilidade na condução das finanças estatais, o arcabouço normativo brasileiro foi robustecido com a edição da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF). Este diploma legal transformou a cultura administrativa ao estabelecer premissas rígidas de planejamento, controle, transparência e responsabilização, em consonância com os preceitos da reforma gerencial que, segundo Bresser-Pereira (1996), buscava superar a ineficiência do modelo burocrático patrimonialista por meio da orientação para resultados e da profissionalização da gestão. A imposição de limites para despesas com pessoal, o controle rigoroso do endividamento público e a obrigatoriedade de cumprimento de metas de resultado primário e nominal passaram a condicionar as decisões administrativas. Desse modo, o orçamento público deixou de ser uma mera peça contábil de ficção para se tornar o principal instrumento de planejamento governamental e de concretização de prioridades alocativas. A governança pública, portanto, passou a ser avaliada não apenas pela intenção do gestor, mas pela sua capacidade de entregar resultados concretos dentro das balizas da sustentabilidade fiscal intertemporal.

Diante da complexidade desse cenário, a atuação dos órgãos de controle externo revela-se indispensável para a manutenção da higidez institucional e para o aperfeiçoamento contínuo da máquina pública. O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT) exerce um papel proeminente na indução de boas práticas de governança, ultrapassando a tradicional fiscalização punitiva para atuar como um vetor de controle preventivo e pedagógico. A análise das Contas Anuais de Governo consubstancia o exame mais abrangente da gestão de um chefe do Poder Executivo, materializando-se na emissão do Parecer Prévio. É nesse documento técnico e avaliativo que se descortinam os acertos e as falhas do planejamento, a correção dos registros contábeis, o respeito aos limites constitucionais de investimento em saúde e educação, e a efetividade das políticas públicas implementadas.

O presente artigo elege como objeto empírico de investigação o Município de Juara, localizado no Estado de Mato Grosso. A escolha deste ente justifica-se por sua relevância regional e pela riqueza dos dados evidenciados nos processos de prestação de contas analisados pelo TCE-MT referentes aos exercícios financeiros de 2022 (Processo nº 89.796/2022), 2023 (Processo nº 53.719-5/2023) e 2024 (Processo nº 1.849.328/2024).

O escrutínio longitudinal desses relatórios técnicos permite não apenas observar a fotografia isolada de um ano fiscal, mas compreender a dinâmica do comportamento administrativo, a evolução das receitas e despesas, o tratamento conferido aos passivos e a responsividade da gestão frente às recomendações e determinações da corte de contas. A análise pormenorizada deste triênio oferece um microcosmo valioso para o estudo empírico das finanças públicas locais.

A despeito da normatização rigorosa, a literatura acadêmica demonstra que o comportamento fiscal dos municípios ainda sofre forte influência das discricionariedades políticas e das pressões conjunturais. A escassez de recursos impõe dilemas alocativos severos (trade-offs), nos quais a opção por expandir gastos correntes pode, invariavelmente, comprometer a capacidade de investimento a longo prazo ou resultar em déficits primários sucessivos e insuficiência de caixa. Emerge, assim, o problema central de pesquisa que norteia este estudo científico: Como a gestão administrativa municipal influencia a alocação estratégica de recursos públicos e o equilíbrio fiscal ao longo do tempo? A compreensão desta dinâmica é vital para decifrar os mecanismos pelos quais o planejamento se materializa (ou se frustra) na realidade contábil e social do município.

Para responder a este questionamento, o presente artigo estabelece como objetivo geral analisar a evolução da alocação de recursos públicos e das prioridades administrativas no orçamento municipal de Juara (MT) a partir das Contas Anuais de Governo analisadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. De forma a viabilizar e desdobrar este propósito central, traçam-se os seguintes objetivos específicos: examinar a evolução e o comportamento das receitas orçamentárias e o respectivo grau de autonomia financeira e dependência de transferências intergovernamentais. investigar a composição e a alocação das despesas públicas, com ênfase no cumprimento dos limites constitucionais em Saúde e Educação e nos limites prudenciais da LRF. avaliar as condições de equilíbrio fiscal, considerando os resultados primário, nominal, da execução orçamentária e a gestão de restos a pagar. e, por fim, discutir os reflexos das decisões administrativas na governança fiscal e os impactos do controle institucional exercido pelo TCE-MT.

A pertinência e a justificativa acadêmica desta investigação ancoram-se na necessidade de preencher lacunas na literatura sobre Administração Pública e *Accountability*, oferecendo um estudo de caso longitudinal estruturado e amparado em dados oficiais de controle externo. Embora as teorias sobre governança pública sejam

amplamente discutidas, faltam estudos que evidenciem empiricamente como as falhas e os acertos contábeis e fiscais apontados pelos Tribunais de Contas traduzem as escolhas estratégicas (ou a ausência destas) pelos prefeitos municipais ao longo de um mandato. A correlação entre os relatórios técnicos de auditoria e a literatura de finanças públicas fortalece o estado da arte e consolida o entendimento sobre os limites do planejamento governamental na esfera subnacional.

Sob a ótica da justificativa prática, o estudo apresenta implicações diretas para a gestão pública municipal e para os formuladores de políticas públicas. Ao diagnosticar as fragilidades sistêmicas observadas na prefeitura de Juara (MT) — tais como inconsistências na previsão de metas fiscais, vulnerabilidades na apuração de disponibilidade de caixa e desafios na transparência — a pesquisa fornece um diagnóstico aplicável à formulação de estratégias corretivas. Os achados servem não apenas como ferramenta de retroalimentação para a própria administração local aprimorar seus controles internos e sua alocação de recursos, mas também operam como um modelo de *benchmarking* para gestores de municípios com características demográficas e econômicas assemelhadas que busquem a maximização da eficiência orçamentária e a rigorosa conformidade com o regramento fiscal contemporâneo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Governança pública e suas dimensões na administração municipal

A trajetória da Administração Pública no Brasil e no mundo evidencia uma transição paradigmática contínua, evoluindo do modelo burocrático, essencialmente focado no controle estrito de processos e na rigidez normativa, para o modelo gerencial e, de forma mais abrangente, para o paradigma contemporâneo da governança pública. Conforme assevera Bresser-Pereira (1996), a reforma gerencial instituiu a necessidade de superar a ineficiência do Estado por meio da orientação para resultados, descentralização e profissionalização da gestão. Todavia, a governança pública transcende a mera gestão gerencial e operacional do aparato estatal. Ela engloba os arranjos institucionais, os processos decisórios e as intrincadas dinâmicas de poder que determinam como as políticas públicas são formuladas, implementadas e avaliadas perante a sociedade.

Moore (1995) introduz o conceito de "valor público", argumentando que a governança deve ser orientada não apenas pela eficiência interna, mas pela capacidade do Estado de gerar resultados que sejam substancialmente valorizados pelos cidadãos. Corroborando essa perspectiva sistêmica, Peters (2008) adverte que a governança envolve a capacidade do governo de estabelecer direções para a sociedade e assegurar que essas direções sejam alcançadas, mediante arranjos que combinem instrumentos estatais e não estatais. A governança, portanto, refere-se à capacidade efetiva do Estado de implementar políticas públicas de forma transparente, com ampla participação cidadã e rigorosa prestação de contas.

No âmbito municipal, essa dimensão ganha contornos de extrema complexidade. A prefeitura atua como o ente federativo mais próximo das demandas imediatas da população, sofrendo pressões sociais diárias por serviços básicos de qualidade, a exemplo da saúde primária, educação infantil e infraestrutura urbana. As dimensões da governança na administração municipal perpassam, indissociavelmente, a articulação entre a escassez de recursos disponíveis e a amplitude das necessidades locais. A literatura de Administração Pública aponta que a governança municipal eficaz exige não apenas capacidade administrativa para gerir as finanças públicas, mas também habilidade política para promover a coesão social e a participação dos diversos atores no processo orçamentário (MOORE, 1995).

O sucesso da governança local está umbilicalmente ligado à maneira como as prioridades são estabelecidas no Plano Plurianual (PPA), traduzidas em diretrizes na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e, finalmente, executadas por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA). Assim, a governança não se confunde com a simples conformidade legal. Ela exige que a estrita legalidade atue como o alicerce para uma alocação estratégica de recursos que maximize o bem-estar coletivo, respeitando os preceitos do equilíbrio fiscal e da justiça intergeracional. Em municípios que enfrentam alta dependência de transferências intergovernamentais, a estruturação de uma governança sólida, nos moldes delineados por Peters (2008), atua como um escudo indispensável contra o desperdício, a ineficiência alocativa e o colapso financeiro.

2.2 Accountability e o papel do controle externo na garantia da responsabilidade fiscal

O conceito de *accountability* é um dos pilares inegociáveis de sustentação da governança pública democrática. A consolidação teórica desse termo no Brasil, impulsionada pelas reflexões de Campos (1990), vincula a *accountability* à obrigatoriedade imanente de os agentes públicos prestarem contas, justificarem suas ações e sujeitarem-se a sanções em caso de má conduta, englobando a responsabilidade objetiva pela gestão da coisa pública. A literatura consagra a divisão elaborada por O'Donnell (1998) entre a *accountability* vertical, exercida pelo escrutínio popular por meio do voto e do controle social, e a *accountability* horizontal, desempenhada por uma intrincada rede de agências estatais autônomas com o poder e a competência legal para fiscalizar, investigar e sancionar desvios na gestão dos recursos públicos.

No arcabouço institucional brasileiro, os Tribunais de Contas figuram como os principais e mais robustos vetores da *accountability* horizontal no que tange ao controle financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial. O controle externo exercido por essas cortes, conforme os preceitos de O'Donnell (1998), atua não apenas com viés punitivo, mas essencialmente com caráter pedagógico, indutor e preventivo, orientando a gestão para a estrita observância das normas de responsabilidade na gestão fiscal impostas pela Constituição da República e pela Lei Complementar nº 101/2000.

O exame das Contas Anuais de Governo de prefeitos consubstancia uma das mais relevantes manifestações institucionais da *accountability* no país. O Tribunal de Contas, ao emitir o Parecer Prévio, realiza uma radiografia completa da saúde financeira do município, aferindo a aderência da gestão aos limites constitucionais e legais — como os percentuais mínimos de investimento em Saúde e Educação — e ao limite prudencial de despesas com pessoal. A natureza jurídica desse controle impõe uma sinergia institucional entre o órgão técnico (Tribunal de Contas) e a instância política (Câmara Municipal). O Supremo Tribunal Federal consolidou a tese de que a competência para julgar as contas do chefe do Poder Executivo municipal é indelegável e pertence ao Poder Legislativo local, recaindo sobre o Tribunal de Contas a competência técnica e opinativa da emissão do parecer prévio, o qual só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara.

A despeito da natureza opinativa no julgamento global das Contas de Governo, a arquitetura constitucional da *accountability* (CAMPOS, 1990) atribui aos Tribunais de Contas poderes sancionatórios diretos quando o gestor age na condição de ordenador de despesas ou quando se constatam danos ao erário decorrentes de repasses e convênios, ensejando a instauração da Tomada de Contas Especial. Essa dualidade do controle externo — ora emitindo parecer prévio com viés globalizador, ora julgando atos específicos de gestão administrativa — robustece a responsabilidade fiscal, mitigando a discricionariedade abusiva e impondo balizas rígidas que inibem a irresponsabilidade orçamentária e a criação de despesas desprovidas de imediata cobertura financeira.

2.3 O impacto da transparência e da conformidade legal na tomada de decisão dos gestores públicos

A transparência, aliada à exigência peremptória de conformidade legal, molda de forma profunda o ambiente de tomada de decisão no setor público. A Lei de Responsabilidade Fiscal introduziu um paradigma rigoroso no qual a opacidade administrativa deixou de ser tolerada. Os instrumentos basilares de planejamento (PPA, LDO e LOA) e os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) e Resumos da Execução Orçamentária (RREO) foram alçados à condição de documentos de acesso universal e publicação tempestiva obrigatória.

O impacto prático dessa imposição de transparência é a exposição contínua do gestor público ao escrutínio em tempo real, limitando as assimetrias de informação entre governantes e governados, e inibindo práticas deletérias de contabilidade criativa ou maquiagem fiscal. A transparência exsurge, assim, não apenas como um dever jurídico passivo, mas como um mecanismo ativo e repressor que condiciona as escolhas estratégicas. Prefeitos e secretários municipais, amparados nos preceitos da *accountability* contemporânea (O'DONNELL, 1998), sabem que suas decisões alocativas serão submetidas inevitavelmente ao crivo tanto da população quanto da acurada lupa dos órgãos de controle.

Consequentemente, a conformidade legal atua como uma variável fortemente restritiva e direcionadora na formulação de políticas públicas locais. A necessidade premente de garantir a disponibilidade de caixa para o pagamento de restos a pagar ao final do exercício, de respeitar a regra de ouro e de envidar esforços para o atingimento

das metas fiscais de resultado primário impõe aos gestores um *trade-off* contínuo e exaustivo. As decisões administrativas, frequentemente tensionadas por pressões políticas e demandas sociais emergenciais imediatistas, precisam, compulsoriamente, ser submetidas ao rigor do planejamento financeiro global.

Quando a gestão municipal ignora esses limites, a conformidade legal se impõe por meio de apontamentos rigorosos em relatórios técnicos de auditoria, gerando ressalvas contundentes ou até mesmo pareceres prévios desfavoráveis, que podem macular de forma irreversível a trajetória política e a higidez jurídica do mandatário. Desse modo, a integração inseparável entre transparência, conformidade legal e decisões administrativas consagra um ciclo orçamentário no qual a eficiência alocativa deixa de ser uma mera opção metodológica ou intenção governamental para se tornar a única via factível e lícita de assegurar o equilíbrio fiscal e a legitimidade institucional da governança pública subnacional.

2.4 Planejamento governamental e o ciclo orçamentário brasileiro

A Constituição da República de 1988 instituiu um modelo de planejamento governamental estruturado em um ciclo orçamentário tripartite, desenhado para vincular as prioridades políticas de longo e médio prazos à execução financeira anual. Esse sistema é composto pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA). A literatura sobre Administração Pública ressalta que essa tríade, quando operada de forma coesa, representa a materialização do planejamento estratégico do Estado, superando a fragmentação e o imediatismo que historicamente caracterizavam a formulação de políticas públicas no Brasil. Para Giacomoni (2012), o orçamento moderno transcende a mera previsão de receitas e despesas, assumindo a função de um instrumento de controle e de implementação de políticas públicas, onde o planejamento atua como elo entre as diretrizes políticas e a execução técnica.

O Plano Plurianual (PPA) figura como o instrumento de mais alta hierarquia nesse ciclo, estabelecendo, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e para os programas de duração continuada, com vigência de quatro anos. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), por sua vez, atua como o elo de transição e sintonia entre o planejamento estratégico do PPA

e a operacionalização da LOA. É a LDO que define as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da LOA, dispõe sobre alterações na legislação tributária e, sob a ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), abriga os Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais, peças vitais para o monitoramento da trajetória de endividamento e do equilíbrio entre receitas e despesas.

Por fim, a **Lei Orçamentária Anual (LOA)** consubstancia o planejamento em ações concretas, estimando as receitas e fixando as despesas anuais, devendo ser estritamente compatível com o PPA e a LDO. A eficácia desse ciclo depende da vinculação lógica e contínua entre as três peças.

Apesar dessa robusta arquitetura institucional, a prática na administração municipal frequentemente revela um descolamento entre as peças de planejamento. Não raro, o PPA converte-se em um documento meramente formal, enquanto a LDO e a LOA são ajustadas reiteradamente ao longo do exercício por meio de créditos adicionais (suplementares e especiais), financiados por superávits financeiros anteriores ou excesso de arrecadação. Essa dinâmica evidencia a tensão constante entre a rigidez do planejamento legal e a fluidez das demandas administrativas reais, desafiando a consistência do ciclo orçamentário e a concretização do planejamento conforme preconizado por Giacomoni (2012).

2.5 Gestão financeira e orçamentária no setor público sob a ótica da LRF

A **Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF)** representou um divisor de águas na gestão financeira e orçamentária do setor público brasileiro, instituindo a responsabilidade fiscal como um princípio orientador e cogente. A LRF deslocou o foco da administração pública do mero controle de legalidade dos gastos para a exigência de planejamento preventivo, equilíbrio intertemporal das contas e transparência absoluta. O artigo 1º, § 1º, da referida lei consagra que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe uma "ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas".

Como aponta Sanches (2002), a LRF instituiu um arcabouço normativo que limita a discricionariedade do gestor público ao impor o equilíbrio entre receitas e despesas, vedando a geração de despesas sem a correspondente fonte de financiamento. No âmbito municipal, a LRF impôs limites severos e mecanismos de contenção que reconfiguraram

a atuação dos prefeitos. Destacam-se o teto de gastos com pessoal (limitado a 54% da Receita Corrente Líquida para o Poder Executivo, com limites prudencial e de alerta), a exigência de cumprimento de metas de resultado primário e nominal, e o rigoroso controle sobre a Dívida Consolidada Líquida (DCL). A lei exige que a expansão de despesas de caráter continuado seja acompanhada de medidas de compensação (aumento de receita ou redução de outras despesas) e condiciona a inscrição de obrigações em restos a pagar no final do mandato à estrita disponibilidade de caixa.

A teoria de finanças públicas aponta que a LRF reduziu o oportunismo fiscal e os ciclos político-orçamentários, obrigando os gestores a internalizarem a restrição orçamentária em suas decisões. Contudo, essa mesma rigidez legal impõe desafios formidáveis à alocação de recursos em cenários de estagnação econômica ou frustração de receitas. A obrigação de contingenciamento (limitação de empenho e movimentação financeira), caso as metas fiscais estejam sob risco, força a gestão a realizar cortes abruptos, o que invariavelmente afeta a execução de políticas discricionárias e de investimentos, preservando-se apenas as despesas constitucionais obrigatórias e o serviço da dívida. A gestão financeira sob a LRF é, portanto, um constante exercício de otimização de recursos escassos sob pesada vigilância institucional, em consonância com a busca por controle e transparência descrita por Sanches (2002).

2.6 Teorias sobre a decisão administrativa e a alocação estratégica de recursos escassos

A teoria da decisão administrativa, fortemente influenciada pelos postulados de Simon (1965) sobre a "racionalidade limitada", postula que os gestores públicos não operam como agentes puramente racionais com capacidade infinita de processamento de informações e previsão exata de todos os cenários possíveis. Na formulação do orçamento e na execução de despesas, a decisão administrativa é invariavelmente constrangida por restrições cognitivas, pressões institucionais, disputas políticas e limitações temporais. No setor público, essa racionalidade limitada é agravada pela escassez crônica de recursos frente à multiplicidade e à urgência das demandas sociais.

Nesse contexto, a alocação estratégica de recursos no orçamento municipal não decorre apenas de cálculos tecnocráticos de custo-benefício, mas de um complexo processo de negociação, pressão política e imposições legais. Teorias contemporâneas de

políticas públicas e governança destacam que a alocação orçamentária reflete as reais prioridades de um governo, materializando as escolhas sobre quem recebe o quê, quando e como. O orçamento incrementalista, teoria desenvolvida por Lindblom (1959), defende que o orçamento do ano atual é fundamentalmente o orçamento do ano anterior acrescido de ajustes marginais. Essa perspectiva incremental frequentemente prevalece sobre modelos de orçamento base zero, dada a extrema rigidez das despesas obrigatórias na administração municipal (folha de pagamento, vinculações constitucionais de saúde e educação e amortização de dívidas).

No cenário municipal brasileiro, a margem de discricionariedade do chefe do Executivo (o chamado "espaço fiscal") é drasticamente comprimida. A decisão administrativa sobre a alocação de investimentos e o custeio de novas políticas deve equilibrar a necessidade de responder aos anseios da base eleitoral com o imperativo de não infringir as vedações da LRF e as normativas dos Tribunais de Contas. Assim, a alocação estratégica de recursos escassos converte-se em um exercício de gerenciamento de *trade-offs*: priorizar a expansão da atenção básica de saúde ou a construção de infraestrutura viária? Aumentar a folha de pagamento para melhorar serviços ou preservar a disponibilidade de caixa para o cumprimento das metas primárias? O estudo das Contas de Governo permite decodificar essas escolhas intertemporais, evidenciando como a gestão local navega entre o planejamento idealizado pela racionalidade limitada (SIMON, 1965) e a execução prática pautada pelo incrementalismo (LINDBLOM, 1959), a pressão social e a conformidade legal.

3 METODOLOGIA

3.1 Classificação da pesquisa e abordagem metodológica

A fim de responder adequadamente ao problema de pesquisa e atingir os objetivos propostos no presente artigo, o percurso metodológico adotado estrutura-se sob a égide de uma pesquisa documental, com contornos de estudo de caso. Segundo Gil (2008), a pesquisa documental assemelha-se à pesquisa bibliográfica, mas distingue-se pela natureza de suas fontes, valendo-se de materiais que não receberam tratamento analítico aprofundado. Nesse sentido, Marconi e Lakatos (2017) asseveram que a fonte documental constitui elemento essencial para a apreensão da realidade administrativa e social,

permitindo a reconstrução de cenários e o embasamento de análises empíricas. No caso em tela, a pesquisa documental revela-se o instrumento mais fidedigno para a análise da governança fiscal, uma vez que se debruça sobre fontes primárias oficiais, exaradas por órgãos de controle institucional, despindo o planejamento governamental de suas intenções retóricas e expondo a realidade factual da execução financeira.

Trata-se um estudo de caso vinculado ao Município de Juara, situado no Estado de Mato Grosso. O delineamento como estudo de caso justifica-se, consoante os preceitos de Yin (2015), pela necessidade de aprofundamento intensivo, exaustivo e detalhado sobre um fenômeno específico e complexo — a alocação estratégica de recursos e o equilíbrio fiscal — inserido em seu contexto real e contemporâneo, no qual as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes.

A abordagem adotada é predominantemente quantitativa e descritiva, complementada por um corte longitudinal. Richardson (2017) elucida que a pesquisa quantitativa se caracteriza pelo emprego da quantificação na coleta e no tratamento das informações, garantindo maior precisão aos resultados por meio de técnicas estatísticas. A vertente quantitativa deste estudo opera na extração, sistematização e tabulação dos dados contábeis, financeiros e orçamentários constantes nos relatórios, permitindo a mensuração exata do cumprimento de limites legais e da evolução de despesas e receitas. A dimensão descritiva, por sua vez, atua na exposição minuciosa das características do fenômeno estudado, evidenciando as oscilações e o comportamento dos indicadores ao longo do tempo, sem necessariamente buscar relações de causalidade diretas, mas sim descrevendo o cenário fiscal do ente (GIL, 2008).

O delineamento longitudinal é fundamental para superar a estática de um único exercício financeiro. Tal abordagem possibilita a observação de variáveis em diferentes pontos do tempo, permitindo a identificação de tendências, padrões de comportamento administrativo, ciclos de contingenciamento e a aderência intertemporal às metas de responsabilidade fiscal ao longo de um triênio, conferindo maior robustez à análise do ciclo orçamentário e da governança municipal.

3.2 Definição da base de dados e período de análise

A integridade e a validade de um estudo sobre governança e finanças públicas repousam na confiabilidade de suas fontes. Dessa forma, a base de dados que sustenta

esta pesquisa é constituída exclusivamente por documentos oficiais de controle externo, consubstanciados nos processos de apreciação das Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Juara (MT), julgados e analisados pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT).

O escopo temporal definido para a análise longitudinal abrange o triênio correspondente aos exercícios financeiros de 2022, 2023 e 2024. Este recorte temporal é estrategicamente relevante, pois contempla o período pós-pandêmico e de adaptação às novas regras do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), além de abranger o ciclo completo das peças de planejamento vigentes (Plano Plurianual 2022-2025). Os documentos específicos que compõem o *corpus* documental analisado são os seguintes, referenciados pelos respectivos números de processo no âmbito da corte de contas mato-grossense:

- Exercício de 2022: Processo TCE/MT nº 89.796/2022, englobando o Relatório Técnico Preliminar e o Parecer Prévio nº 16/2023 (Plenário Presencial) exarado pelo TCE-MT (conforme documento anexado referente ao exercício de 2022, p. 1).
- Exercício de 2023: Processo TCE/MT nº 53.719-5/2023, compreendendo o Relatório Técnico de Defesa e o Parecer Prévio nº 32/2024-PP (conforme documento anexado referente ao exercício de 2023, p. 1).
- Exercício de 2024: Processo TCE/MT nº 1.849.328/2024, materializado no Relatório Preliminar de Instrução das Contas Anuais de Governo (conforme documento anexado referente ao exercício de 2024, p. 1).

A escolha dos relatórios e pareceres do TCE-MT assegura que os dados analisados já foram submetidos ao crivo da auditoria contábil, financeira e orçamentária oficial. Tal escrutínio prévio garante a presunção de veracidade ideológica dos números tabulados, mitigando os vieses inerentes a dados declaratórios não auditados e fornecendo uma base empírica sólida para a pesquisa documental.

3.3 Variáveis selecionadas para o estudo longitudinal

Para operacionalizar a investigação do problema de pesquisa e viabilizar a análise empírica da alocação estratégica e do equilíbrio fiscal, o estudo procedeu à seleção de um

conjunto robusto de variáveis dependentes e independentes extraídas das demonstrações contábeis e dos quadros avaliativos presentes nos relatórios do TCE-MT. As variáveis foram estruturadas em cinco dimensões analíticas principais:

1. Dinâmica da Receita Orçamentária e Autonomia Financeira:

- Receita Corrente Líquida (RCL) e Receita Arrecadada Total: Valores previstos e efetivamente arrecadados, exceto as receitas intraorçamentárias.
- Receita Tributária Própria (RTP): Composição da arrecadação oriunda de esforço fiscal próprio (IPTU, ISSQN, ITBI, IRRF e taxas).
- Transferências Intergovernamentais: Volume de repasses constitucionais e legais da União (FPM) e do Estado (ICMS).
- Grau de Autonomia e Dependência: Índices percentuais de participação das receitas próprias *versus* a dependência de transferências na composição da receita total do município.

4 COMPOSIÇÃO E ALOCAÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA

- Despesa Total: Valores autorizados e valores empenhados/liquidados ao longo de cada exercício financeiro.
- Despesas por Categoria Econômica: Volume de recursos alocado em Despesas Correntes (custeio da máquina pública) em contraste com as Despesas de Capital (investimentos e obras de infraestrutura).
- Despesas com Pessoal: Montante bruto e líquido gasto com a folha de pagamento do Poder Executivo, e seu respectivo percentual em relação à RCL, essencial para a aferição do espaço fiscal remanescente.

5 CONFORMIDADE LEGAL E POLÍTICAS PÚBLICAS ESSENCIAIS

- Aplicação em Saúde: Percentual do produto da arrecadação de impostos e transferências efetivamente aplicado em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), avaliado frente ao mínimo constitucional de 15%.
- Aplicação em Educação: Percentual aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), avaliado frente ao mínimo de 25%, bem como o percentual de recursos do FUNDEB destinados à remuneração do magistério (mínimo de 70%).

- **Indicadores Qualitativos Associados:** Dados secundários aferidos pelo TCE-MT atrelados ao financiamento, tais como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), déficit em vagas de creches e indicadores estratégicos de saúde (como Mortalidade Infantil e Cobertura da Atenção Básica).

6 EQUILÍBRIO FISCAL E METAS DA LRF

- **Resultado Primário:** Valores previstos no Anexo de Metas Fiscais da LDO *versus* o déficit ou superávit primário efetivamente apurado, demonstrando a capacidade de pagamento de despesas não financeiras.
- **Resultado da Execução Orçamentária:** Quociente entre a receita arrecadada e a despesa realizada (ajustadas), evidenciando a ocorrência de déficits ou superávits orçamentários correntes.
- **Gestão de Restos a Pagar:** Quociente de disponibilidade financeira analisado por fontes de recursos, avaliando a existência de suficiência de caixa para fazer frente às obrigações de curto prazo assumidas (verificando eventual indisponibilidade financeira).

7 INDICADORES DE GOVERNANÇA INSTITUCIONAL

- **Índice de Gestão Fiscal dos Municípios (IGFM):** Pontuação global e classificação de gestão atribuída anualmente pelo TCE-MT.
- **Índice de Transparência Pública (PNTP):** Percentual de aderência do ente municipal às regras de transparência ativa.

7.1 Procedimentos de coleta, tratamento e análise transversal dos dados

A consecução da pesquisa demandou um processo rigoroso de extração e tratamento dos dados. A coleta foi realizada de forma direta mediante a leitura integral e o fichamento sistemático dos três processos de prestação de contas supracitados, englobando centenas de páginas de relatórios técnicos de auditoria preliminares e de defesa, pareceres do Ministério Público de Contas, defesas apresentadas pela gestão municipal e as decisões finais (Pareceres Prévios) do Tribunal de Contas.

O tratamento dos dados consistiu na tabulação das variáveis financeiras e orçamentárias em planilhas eletrônicas, padronizando as rubricas contábeis para permitir a comparabilidade exata entre os anos de 2022, 2023 e 2024. Os valores monetários foram analisados precipuamente sob a ótica de sua proporção (percentuais em relação à receita total ou à RCL), a fim de neutralizar os efeitos inflacionários nominais que afetam a série histórica e permitir uma avaliação estrutural das dinâmicas do orçamento ao longo do tempo.

A técnica de análise de dados adotada repousa na estatística descritiva (para a demonstração da evolução quantitativa das rubricas orçamentárias) combinada com a análise de conteúdo temática das irregularidades e dos achados de auditoria apontados pelo TCE-MT. A análise transversal e longitudinal operou-se pelo cotejo entre o que foi efetivamente planejado (a previsão contida na LOA e as metas fixadas na LDO) e o que foi de fato executado. Esse escrutínio incluiu o rastreamento das justificativas apresentadas pela gestão para os desvios encontrados, como o reiterado descumprimento do resultado primário planejado e as sucessivas divergências detectadas nos registros contábeis.

Desta forma, os resultados empíricos tabulados não são tratados de modo estanque, mas submetidos a uma discussão reflexiva à luz do referencial teórico previamente estabelecido. Essa abordagem permite diagnosticar com rigor científico de que maneira o modelo incrementalista e a racionalidade limitada dos gestores, operando em face do rigor normativo da LRF e do controle do TCE-MT, influenciaram as prioridades alocativas e a governança fiscal de Juara ao longo do triênio analisado.

O uso de inteligência artificial (IA) neste estudo observou os princípios de integridade científica estabelecidos pelo CNPq, conforme a Portaria nº 2.664/2026, que institui a Política de Integridade na Atividade Científica. A IA foi utilizada de forma auxiliar, restrita à organização textual, revisão linguística e sistematização de ideias, sem substituir a análise crítica e a responsabilidade intelectual dos autores. Todas as etapas essenciais da pesquisa — definição do problema, construção teórica, análise documental e interpretação dos resultados — foram conduzidas de forma autônoma, assegurando a originalidade e a confiabilidade científica do trabalho.

8 RESULTADOS I: EVOLUÇÃO E COMPORTAMENTO DAS RECEITAS

A compreensão da governança fiscal de um município pressupõe, inexoravelmente, a análise de sua capacidade de auferir receitas e do nível de autonomia financeira conquistado em relação aos demais entes federativos. O comportamento das receitas dita o ritmo da execução das políticas públicas e delimita a margem discricionária do gestor na alocação estratégica de recursos. Como bem assinala Kohama (2016), a receita pública é o oxigênio do Estado, sendo a sua correta estimativa e efetiva arrecadação pressupostos inafastáveis para a manutenção do equilíbrio orçamentário e para a continuidade dos serviços prestados à população. Nesta seção, procede-se à análise quantitativa e descritiva da evolução das receitas orçamentárias do município de Juara (MT), abrangendo o interregno de 2022 a 2024, com base nos dados consolidados nos relatórios do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT).

8.1 Evolução longitudinal das receitas orçamentárias (previsto *versus* arrecadado)

A análise do ciclo orçamentário revela como a municipalidade projetou sua arrecadação e como a economia real respondeu a essa projeção. O confronto entre a previsão orçamentária e a realização da receita — materializado no Quociente de Execução da Receita (QER) — demonstra a precisão do planejamento governamental e a capacidade de adaptação da gestão. Para Bezerra Filho (2016), a frustração recorrente de receitas previstas indica não apenas oscilações macroeconômicas, mas frequentemente revela deficiências crônicas nas técnicas de previsão adotadas pelo ente público, o que compromete todo o planejamento da despesa.

No exercício de 2022, a gestão municipal previu uma receita líquida (exceto intraorçamentária) de R\$ 165.420.595,23. A arrecadação efetiva atingiu o montante de R\$ 169.846.111,87 (conforme Relatório TCE-MT 2022, p. 48). O QER apurado foi de 1,0267, denotando um excesso de arrecadação de 2,67% em relação ao planejado. Esse excedente conferiu à administração uma folga orçamentária que mitigou os riscos de contingenciamento previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, permitindo a manutenção das despesas programadas. Destaca-se, nesse exercício, a significativa frustração na arrecadação de receitas de capital, cujo quociente foi de apenas 0,8136

(arrecadação de R\$ 5.549.033,79 frente à previsão de R\$ 6.820.000,00), evidenciando dificuldades na captação de recursos destinados a investimentos.

O cenário sofreu inflexão severa no exercício de 2023. A previsão da receita líquida saltou expressivamente para R\$ 209.666.811,93, refletindo um otimismo orçamentário na formulação da peça de planejamento. Contudo, a arrecadação efetivada alcançou apenas R\$ 196.848.705,34 (conforme Relatório TCE-MT 2023, p. 1). O QER recuou para 0,9388, sinalizando um déficit de arrecadação da ordem de R\$ 12.818.106,59 (6,12% abaixo do previsto). Esse comportamento corrobora as premissas da teoria da decisão administrativa em contexto de racionalidade limitada e as observações de Bezerra Filho (2016): projeções otimistas e descoladas do lastro econômico local, quando não confirmadas pela dinâmica arrecadatória real, impõem ao gestor a árdua tarefa de realizar limitação de empenho ou redefinir prioridades em meio à execução do orçamento, tensionando a governança fiscal.

No ano de 2024, a administração ajustou suas projeções e demonstrou recuperação. A receita líquida prevista foi estabelecida em R\$ 235.637.452,25, sendo efetivamente arrecadado o montante de R\$ 241.793.629,91 (conforme Relatório TCE-MT 2024, p. 49). O QER retornou a um patamar superavitário de 1,0261, caracterizando um novo excesso de arrecadação de 2,61%. A série histórica, portanto, revela uma trajetória de crescimento nominal robusto das receitas de Juara — que evoluíram de aproximadamente R\$ 169 milhões em 2022 para quase R\$ 242 milhões em 2024 —, permeada por um episódio de frustração de estimativas em 2023, rapidamente corrigido no exercício subsequente.

8.2 Análise da arrecadação tributária própria e grau de autonomia financeira

A solidez de um município é frequentemente aferida por sua capacidade de gerar Receita Tributária Própria (RTP), reduzindo a vulnerabilidade a choques exógenos nas transferências estaduais e federais. A RTP compreende a arrecadação oriunda do esforço fiscal local e da competência impositiva do ente, precipuamente composta pelo Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), além de taxas e contribuições de melhoria. Kohama (2016) salienta que a ampliação das receitas próprias é o caminho institucional primário para

assegurar a autonomia política e a real capacidade de gestão orçamentária no âmbito subnacional.

Em 2022, a Receita Tributária Própria arrecadada por Juara totalizou R\$ 27.144.577,08, representando 14,95% da receita corrente arrecadada. O destaque desse período foi a consolidação do ISSQN (R\$ 8.376.904,81) e do IRRF (R\$ 5.572.616,17) como os principais vetores do esforço fiscal próprio. Nesse exercício, o Grau de Autonomia Financeira do município — indicador que mede a participação das receitas próprias na receita orçamentária total — situou-se em 25,47%. Em termos práticos, para cada R\$ 1,00 arrecadado pelo tesouro municipal, a administração local gerou, por seus próprios meios impositivos, cerca de R\$ 0,25.

O exercício de 2023 evidenciou um expressivo salto qualitativo e quantitativo na máquina arrecadatória municipal. A RTP atingiu a cifra de R\$ 40.942.145,73, alcançando 20,79% da receita líquida arrecadada. Esse incremento substancial foi impulsionado por uma verdadeira expansão na arrecadação do ISSQN, que mais que dobrou em relação ao ano anterior, saltando para R\$ 18.309.413,28. Em decorrência desse vigoroso esforço fiscal interno, o Índice de Participação de Receitas Próprias (Grau de Autonomia Financeira) ascendeu para 29,75% (conforme Relatório TCE-MT 2023, p. 11), demonstrando um avanço considerável na governança e fiscalização tributária.

Em 2024, embora o volume nominal da RTP tenha recuado em termos absolutos para R\$ 34.927.694,23 — com o arrefecimento e estabilização da arrecadação do ISSQN em R\$ 10.560.582,77 e elevação do IRRF para R\$ 10.249.489,32 —, o Grau de Autonomia Financeira apresentou um salto metodológico expressivo para **36,90%** (conforme Relatório TCE-MT 2024, p. 455). Essa evolução progressiva (de 25,47% em 2022 para 36,90% em 2024) indica que as decisões administrativas da gestão de Juara têm se voltado, com relativo sucesso, para a modernização e o incremento da máquina de arrecadação tributária, fortalecendo a governança fiscal e assegurando bases mais sólidas para enfrentar as restrições e os ditames de responsabilidade previstos na Lei Complementar nº 101/2000.

8.3 Dependência de transferências intergovernamentais constitucionais e legais

A despeito da louvável evolução na arrecadação própria e do esforço fiscal interno (KOHAMA, 2016), a análise transversal dos relatórios do TCE-MT confirma que o

Município de Juara, a exemplo da esmagadora maioria dos entes subnacionais brasileiros de seu porte, permanece umbilicalmente atrelado aos repasses externos. O Grau de Dependência de Transferências — que mensura a proporção das transferências correntes e de capital em relação à receita total — demonstra a persistente fragilidade estrutural da governança orçamentária local.

No ano de 2022, a dependência de transferências atingiu um índice deveras elevado e limitador de 74,52%. Nesse exercício, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e a cota-parte do ICMS figuraram como as principais fontes de sustentação do financiamento da prefeitura. Esse elevado grau de dependência restringe drasticamente a flexibilidade alocativa e a independência do gestor na formulação de políticas públicas, visto que parte considerável desses repasses possui destinação vinculada por força constitucional (especialmente para os setores de saúde e educação).

O intenso esforço arrecadatório de 2023 produziu efeitos sistêmicos positivos, fazendo com que o grau de dependência externa recuasse para 70,25%. As transferências correntes totalizaram R\$ 147.801.475,17, destacando-se novamente os repasses do FPM (aproximadamente R\$ 33 milhões) e do ICMS (aproximadamente R\$ 37 milhões). A consolidação dessa trajetória de busca por independência financeira parcial culminou no exercício de 2024, quando o percentual de dependência de transferências atingiu seu menor patamar ao longo do triênio analisado: 63,09%.

Cumprir destacar, nesse contexto de financiamento, o papel essencial do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) na composição dessas transferências intergovernamentais. A regularidade e o volume vultoso dos repasses do FUNDEB têm sido o suporte central e inafastável para o cumprimento e o avanço das políticas educacionais em Juara. Em todos os exercícios analisados, a auditoria do TCE-MT validou a consistência entre os valores repassados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e os efetivamente contabilizados pelos sistemas municipais (exceção feita a inconsistências pontuais de registro e parametrização no sistema APLIC ocorridas em 2022 e 2023, que foram posteriormente sanadas ou objeto de recomendação expressa, sem que afetassem a higidez financeira dos montantes, conforme atestado no Parecer Prévio nº 32/2024-PP).

A análise longitudinal do triênio revela, sob a perspectiva da teoria da governança pública, que a prefeitura de Juara está logrando êxito gradual em mitigar o risco associado ao pacto federativo assimétrico. A expressiva redução da dependência de transferências

de 74,52% (em 2022) para 63,09% (em 2024) não configura uma mera flutuação estatística aleatória, mas sim a materialização de decisões administrativas focadas em uma *accountability* tributária mais eficiente e na expansão contínua da base de cálculo local. Contudo, o montante de recursos orçamentários ainda engessados por transferências (mantendo-se superior a 60% do total) reafirma que o planejamento estratégico municipal e a formulação de políticas públicas locais continuam majoritariamente subordinados e sensíveis à saúde fiscal e às políticas macroeconômicas capitaneadas pela União e pelo Estado de Mato Grosso.

9 RESULTADOS II: ALOCAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DESPESAS

A análise da evolução longitudinal das receitas, abordada na seção anterior, estabelece os limites da capacidade de financiamento do município. Contudo, é na execução da despesa orçamentária que as prioridades políticas e administrativas de um governo se materializam. A alocação estratégica de recursos revela as escolhas do gestor público frente à escassez, demonstrando como as demandas sociais concorrentes são acomodadas dentro da rígida estrutura normativa imposta pela Constituição da República e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Para Slomski (2013), o controle e a análise da despesa pública não devem restringir-se à mera legalidade do empenho, mas avançar para a avaliação da adequação entre o gasto executado e os objetivos do planejamento governamental, refletindo a essência da governança em contabilidade pública. Nesta seção, esquadrinha-se o comportamento das despesas do município de Juara (MT) ao longo do triênio 2022-2024, com ênfase na composição dos gastos, no cumprimento dos limites constitucionais em saúde e educação, na adequação aos tetos de gastos com pessoal e na eficiência dessas alocações frente aos resultados entregues à sociedade.

9.1 Composição e evolução da despesa total

A dinâmica de execução da despesa orçamentária do município de Juara, ao longo do período analisado, demonstra um esforço contínuo para manter o equilíbrio fiscal, consubstanciado no atingimento sistemático de economia orçamentária. O indicador utilizado para mensurar essa dimensão é o Quociente de Execução da Despesa (QED), que relaciona a despesa orçamentária executada (empenhada) com a dotação

orçamentária atualizada. Em todos os exercícios avaliados, o município apresentou QED inferior a 1,00, evidenciando o respeito ao limite do crédito orçamentário.

No exercício de 2022, a despesa total autorizada, exceto intraorçamentária, foi de R\$ 244.887.054,84, com uma execução efetiva (empenhada) de R\$ 210.712.772,73, resultando em um QED de 0,8604 (conforme Relatório TCE-MT 2022, p. 458). Ao analisar a composição desse montante, as despesas correntes consumiram a expressiva cifra de R\$ 182.994.424,83, denotando o peso estrutural da manutenção da máquina administrativa. O grupo de despesa predominante foi "Pessoal e Encargos Sociais", que, somando as fontes orçamentárias e intraorçamentárias, alcançou a cifra de R\$ 98.886.763,73. Os investimentos, fundamentais para a expansão da infraestrutura local, perfizeram R\$ 27.652.041,66 (Relatório TCE-MT 2022, p. 457).

No ano de 2023, a dotação orçamentária atualizada (exceto intraorçamentárias) foi reduzida para R\$ 227.815.653,34, acompanhando o contexto de frustração de receitas apontado anteriormente. A administração efetuou uma contenção de gastos proporcional, empenhando o total de R\$ 194.858.529,49 (QED de 0,8553) (conforme Parecer Prévio nº 32/2024-PP, p. 1). O grupo "Pessoal e Encargos Sociais" consolidou sua primazia na matriz de alocação, absorvendo R\$ 92.933.622,31, correspondendo a 47,69% da despesa total (Parecer Prévio nº 32/2024-PP, p. 1). As despesas de capital, contudo, sofreram uma retração em relação ao exercício anterior, com a execução de R\$ 22.515.458,15, demonstrando que, em cenários de restrição fiscal, a variável de ajuste incide prioritariamente sobre a capacidade de investimento do ente público.

A trajetória de 2024 evidenciou uma recuperação do poder de alocação, acompanhando o excesso de arrecadação do período. A despesa autorizada (orçamento final, considerando créditos adicionais) saltou para R\$ 259.152.108,86 (conforme Relatório TCE-MT 2024, p. 23). Contudo, a análise sistêmica do triênio confirma a rigidez da estrutura de gastos do município de Juara: a esmagadora maioria dos recursos arrecadados está irrevogavelmente comprometida com as despesas correntes de manutenção, limitando a capacidade do chefe do Poder Executivo de implementar políticas públicas discricionárias de grande vulto sem o amparo de transferências de capital externas (convênios e operações de crédito).

9.2 Alocação de recursos e limites constitucionais em saúde e educação

A obrigatoriedade de vinculação de parcelas significativas da receita de impostos e transferências ao financiamento da educação básica e da atenção à saúde constitui a espinha dorsal do modelo de Estado de Bem-Estar Social preconizado pela Constituição da República de 1988. A inobservância desses pisos mínimos não apenas configura infração político-administrativa sujeita a sanções severas — incluindo a emissão de parecer prévio contrário pelo Tribunal de Contas e a rejeição das contas pelo Poder Legislativo local —, como também compromete os direitos fundamentais da população.

A avaliação longitudinal do município de Juara atesta o estrito e regular cumprimento dessas diretrizes constitucionais em todos os anos analisados. No que tange à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), cujo limite mínimo de aplicação está estipulado em 25% (art. 212, CF/1988), a gestão municipal revelou um substancial esforço alocativo, excedendo consistentemente a exigência legal:

- Em 2022, a aplicação em MDE alcançou 32,90% das receitas resultantes de impostos (conforme Relatório TCE-MT 2022, p. 51). Ademais, a gestão logrou êxito em compensar, de forma integral, o passivo de R\$ 3.502.263,22 oriundo do exercício de 2021 — período em que o município se valeu da flexibilização normativa temporária instaurada pela Emenda Constitucional nº 119/2022, motivada pelo estado de calamidade da pandemia de Covid-19 (Relatório TCE-MT 2022, p. 52).
- No exercício de 2023, a alocação em MDE manteve-se robusta, atingindo o patamar de 33,24%, o que correspondeu a um desembolso de R\$ 41.675.278,37 (conforme Parecer Prévio nº 32/2024-PP, p. 2).
- Em 2024, o percentual aplicado permaneceu confortavelmente acima do teto, registrando 35,37% de aplicação em ações voltadas ao ensino (conforme Relatório TCE-MT 2024, p. 491).

A valorização do magistério e o suporte à estrutura educacional também se ancoram na gestão do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). O artigo 212-A, inciso XI, da CF/1988 e o artigo 26 da Lei nº 14.113/2020 determinam que ao menos 70% dos recursos anuais do fundo sejam destinados à remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício. Juara apresentou índices de aderência exemplares: 84,81% em 2022

(Relatório TCE-MT 2022, p. 53), 84,54% em 2023 (Parecer Prévio nº 32/2024-PP, p. 2) e 92,93% em 2024 (Relatório TCE-MT 2024, p. 491).

Paralelamente, a obrigatoriedade de investimento mínimo de 15% na área da Saúde (Art. 198, § 3º, da CF/1988, c/c Lei Complementar nº 141/2012) também foi fartamente superada pela gestão municipal ao longo do triênio. A alocação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) consumiu 30,12% das receitas base em 2022 (Relatório TCE-MT 2022, p. 54), retraiu levemente para 27,60% no ano de 2023 (Parecer Prévio nº 32/2024-PP, p. 2) e situou-se em 25,07% no exercício de 2024 (Relatório TCE-MT 2024, p. 491). Essa consistência percentual demonstra que a saúde tem sido eleita como área de prioridade política contínua pelas instâncias decisórias do município, atraindo a destinação de quase um terço do orçamento vinculado a impostos.

9.3 Gastos com pessoal frente aos limites da LRF

A folha de pagamento constitui historicamente o elemento de maior pressão sobre as finanças municipais brasileiras. O controle do crescimento irracional desses dispêndios foi o grande trunfo da Lei de Responsabilidade Fiscal, que impôs ao Poder Executivo Municipal o teto de 54% da Receita Corrente Líquida (RCL) (art. 20, inciso III, alínea "b"). O monitoramento deste indicador exige acompanhamento contínuo, uma vez que a extrapolação do limite prudencial (51,30%) e do teto máximo acarreta o imediato bloqueio institucional para contratações, reajustes salariais e criação de novos cargos, sob pena de severas sanções.

O município de Juara demonstrou uma condução equilibrada da despesa de pessoal do Poder Executivo em relação ao seu limite imposto.

Em 2022, a gestão despendeu R\$ 76.925.315,65 com a folha, comprometendo 49,82% da RCL ajustada (Relatório TCE-MT 2022, p. 55).

No exercício de 2023, a Despesa Total com Pessoal do Executivo elevou-se nominalmente para R\$ 89.437.447,31. Todavia, devido ao crescimento concomitante da RCL (que serviu como denominador para o cálculo), o comprometimento atingiu 49,95%, patamar ainda aquém do limite prudencial da LRF, mas que acionou o Limite de Alerta (48,6%), exigindo do gestor cautela administrativa (Parecer Prévio nº 32/2024-PP, p. 1 e Relatório TCE-MT 2023, p. 281).

Já em 2024, o aumento sistemático dos gastos estruturais da folha consumiu recursos substanciais, atingindo a monta de R\$ 95.446.453,16. Consequentemente, o índice ascendeu para 52,80% da Receita Corrente Líquida Ajustada (Relatório TCE-MT 2024, p. 75). Essa guinada representou a invasão do Limite Prudencial (51,30%), disparando as vedações expressas no parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal — proibindo, ressalvadas raras exceções legais e constitucionais, a concessão de reajustes, a alteração de estruturas de carreira, a criação de cargos e a contratação de pessoal (Relatório TCE-MT 2024, p. 75-76). Este fenômeno demonstra empiricamente a premissa teórica do incrementalismo orçamentário: as despesas de custeio tendem a crescer vegetativamente a taxas superiores às da própria arrecadação, pressionando as amarras fiscais da LRF ao longo do tempo.

Destaca-se, em contrapartida, que as despesas totais com pessoal do Poder Legislativo municipal mantiveram-se em níveis excepcionalmente conservadores. Com percentuais de 2,00% (2022), 1,99% (2023) e 1,97% (2024) da RCL, a Câmara de Juara operou com expressiva folga em relação ao seu teto constitucional de 6%, demonstrando hígidez nos seus próprios custos de operação.

9.4 Análise da eficiência e descompassos qualitativos das políticas públicas

A avaliação de contas governamentais em sua conformação moderna não se limita à verificação da estrita legalidade aritmética do gasto. demanda a avaliação de resultados. Como asseveram Pollitt e Bouckaert (2011), as reformas da gestão pública e a busca pela *accountability* exigem que o Estado demonstre não apenas que gastou dentro dos limites legais, mas que esse dispêndio gerou valor público real, mensurável pela efetividade das políticas implementadas. A questão fulcral da governança pública contemporânea repousa em examinar se o alto volume financeiro carreado a políticas obrigatórias converte-se efetivamente em melhorias nos serviços prestados à comunidade.

A análise do triênio de Juara revela um descompasso latente entre o grande aporte de recursos e a efetividade social na Educação. Como visto, o município investiu sistematicamente acima de 32% (chegando a 35% em 2024) da receita base em educação, excedendo largamente os 25% exigidos pela Constituição. Contudo, os dados qualitativos coletados pela auditoria do TCE-MT revelam desafios estruturais profundos. No tocante à infraestrutura educacional básica, o levantamento efetuado em parceria com o

GAEPE/MT para as contas de 2024 evidenciou a existência de uma demanda reprimida considerável e injustificada na primeira infância, com 173 crianças aguardando em fila de espera por vagas em creches do município (Relatório TCE-MT 2024, p. 115). Somado a isso, o relatório apontou a gravidade da paralisação de uma obra estruturante de creche, a qual, se concluída, proveria 120 novas vagas (Relatório TCE-MT 2024, p. 116), suprimindo grande parte da deficiência da rede municipal.

No espectro da qualidade do ensino, os dados não foram mais favoráveis. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) — a principal ferramenta de mensuração de desempenho escolar no país — atestou que a rede municipal de Juara, avaliada em 2023, alcançou a nota de 5,7 nos anos iniciais (sendo a meta nacional de 6,0 e a média estadual de 6,02) e de 5,2 nos anos finais (meta nacional de 5,5) (Relatório TCE-MT 2024, p. 114). A defasagem em ambos os índices aponta que, sob a ótica da teoria de *accountability* por resultados delineada por Pollitt e Bouckaert (2011), o substancial investimento quantitativo exigido por lei não está garantindo a qualidade educacional, ilustrando um problema complexo de eficiência gerencial e não apenas de insuficiência de lastro financeiro.

Adicionalmente, na esfera das políticas de prevenção e proteção social, o Tribunal de Contas de Mato Grosso identificou falhas reiteradas na implementação das diretrizes exigidas pela Lei nº 14.164/2021 (que trata da inclusão de temas sobre prevenção da violência contra a mulher nos currículos escolares). Nas contas de 2023, a gestão de Juara sofreu apontamentos graves de irregularidade (NB99) por não ter implementado as ações exigidas e não ter instituído a Semana Escolar de Combate à Violência Contra a Mulher (Parecer Prévio nº 32/2024-PP, p. 1). A administração foi instada a formalizar e estruturar essas políticas no exercício subsequente, demonstrando que, para além das dotações globais, a alocação de esforço administrativo em pautas transversais exigidas pelo ordenamento exige maior aderência no planejamento. Na mesma toada, no âmbito da Saúde Pública, embora o investimento financeiro atinja mais de 25%, indicadores qualitativos como a Taxa de Mortalidade por Acidentes de Trânsito foram classificados como "Alta" pela auditoria de 2024, demandando da administração medidas prementes e focalizadas em campanhas preventivas e infraestrutura (Relatório TCE-MT 2024, p. 126).

Em suma, as evidências colhidas demonstram que, embora a prefeitura de Juara obedeça religiosamente ao imperativo legal quantitativo imposto pela Constituição Federal e pela LRF, a transição entre a alocação do recurso orçamentário e a sua

conversão em efetividade na ponta final da prestação do serviço — a chamada Governança por Resultados (POLLITT. BOUCKAERT, 2011) — ainda apresenta hiatos significativos que necessitam de forte correção de rumos na decisão administrativa.

10 RESULTADOS III: EQUILÍBRIO FISCAL E INDICADORES DE GESTÃO

A avaliação abrangente da governança pública municipal não se esgota na mensuração das despesas e receitas isoladamente, exigindo a análise rigorosa do equilíbrio fiscal e da aderência aos indicadores de gestão institucional. A saúde orçamentária e financeira de um ente federativo é o alicerce sobre o qual se assenta a capacidade estatal de implementar políticas públicas de longo prazo, de honrar os compromissos assumidos e de promover a transparência perante a sociedade. Como adverte Bezerra Filho (2016), a transparência e o equilíbrio das contas públicas são os pilares indissociáveis da Lei de Responsabilidade Fiscal, condicionando a legitimidade da gestão ao controle estrito do endividamento e à preservação da liquidez. A seguir, esquadram-se os resultados fiscais apurados pelo TCE-MT nas Contas de Governo do município de Juara, abrangendo os exercícios de 2022 a 2024, bem como a sustentabilidade do endividamento e o desempenho nos índices globais de gestão.

10.1 Análise do resultado primário, resultado nominal e resultado da execução orçamentária

O Resultado Primário é um dos mais eloquentes indicadores do esforço fiscal de um ente público. Excluindo-se as receitas e despesas financeiras (juros e amortizações), esse indicador revela se as receitas inerentes à atividade estatal (impostos, taxas e transferências correntes) são suficientes para custear a máquina pública (folha de pagamento, custeio e investimentos). Já o Resultado Nominal incorpora o serviço da dívida, indicando a variação do endividamento total, enquanto o Resultado da Execução Orçamentária consolida o déficit ou superávit do exercício sob a ótica financeira global. Segundo Kohama (2016), o resultado primário é o verdadeiro termômetro da sustentabilidade fiscal, pois evidencia a capacidade do governo de sustentar suas operações e investimentos sem recorrer a novas fontes de financiamento onerosas.

A série histórica de Juara revela uma contradição latente entre o planejamento expresso nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a execução materializada no Resultado Primário, demonstrando vulnerabilidades na fixação de metas.

No exercício de 2022, a LDO estipulou uma meta de resultado primário superavitário no valor de R\$ 464.040,00. Contudo, o resultado efetivamente apurado foi um déficit expressivo de R\$ 9.430.456,31, demonstrando que a meta estabelecida foi severamente subdimensionada e descumprida pela gestão (conforme Relatório TCE-MT 2022, p. 62). Essa falha de planejamento foi objeto de apontamento de irregularidade grave (DB99) pela auditoria do TCE-MT, evidenciando que as despesas primárias extrapolaram consideravelmente a capacidade arrecadatória ordinária.

A frustração no planejamento persistiu em 2023. A gestão projetou, de antemão, um déficit de R\$ 2.793.607,00 em sua LDO. Todavia, a execução orçamentária aprofundou a frustração, resultando em um déficit primário de R\$ 3.380.172,25, novamente descumprindo a meta legalmente estabelecida (conforme Parecer Prévio nº 32/2024-PP, p. 1 e Relatório TCE-MT 2023, p. 142).

No exercício de 2024, o cenário de descompasso entre planejamento e execução alcançou o seu ápice. A LDO estimou um déficit primário de R\$ 3.205.500,00, sinalizando, desde a fase de planejamento, que as receitas primárias seriam insuficientes para o nível de gastos desejado. O resultado efetivo "acima da linha", contudo, revelou um déficit estrondoso de R\$ 18.540.148,93 — uma diferença superior a R\$ 15 milhões em relação à meta original (conforme Relatório TCE-MT 2024, p. 20 e 359). A reiteração desses déficits corrobora a análise de Bezerra Filho (2016) de que a fixação de metas irrealistas ou a incapacidade de conter a expansão das despesas compromete a essência do planejamento fiscal exigido pela LRF.

Apesar da recorrência de déficits primários, que sob a ótica estrita indicariam vulnerabilidade estrutural, o município conseguiu sustentar-se formalmente por meio do Resultado da Execução Orçamentária. Ao se aplicar a metodologia de ajustes do TCE-MT, o município demonstrou que as despesas deficitárias foram, em grande medida, financiadas por superávits financeiros acumulados em exercícios anteriores. Em 2022, o Resultado da Execução Orçamentária registrou superávit de R\$ 8.130.559,30 (Relatório TCE-MT 2022, p. 48). Em 2023, houve superávit orçamentário ajustado de R\$ 7.405.482,06 (Parecer Prévio nº 32/2024-PP, p. 1). E, em 2024, embora o resultado primário tenha sido profundamente negativo, o balanço orçamentário geral (exceto

operações intraorçamentárias) ainda preservou o equilíbrio global, suportado por excesso de arrecadação (Relatório TCE-MT 2024). Essa dinâmica demonstra que a gestão opera consumindo as reservas passadas para sustentar a expansão ininterrupta das despesas presentes, uma estratégia que, embora afaste o colapso financeiro de curto prazo, compromete a sustentabilidade intertemporal preconizada por Kohama (2016) para a boa governança fiscal.

10.2 Sustentabilidade da dívida consolidada líquida e gestão de restos a pagar

O controle do endividamento público e a responsabilidade na assunção de compromissos de curto prazo são vetores inegociáveis impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O Senado Federal, por meio da Resolução nº 40/2001, determina que a Dívida Consolidada Líquida (DCL) dos municípios não pode exceder 1,2 vezes (120%) a Receita Corrente Líquida (RCL).

O município de Juara manteve-se em um patamar de endividamento de longuíssimo prazo considerado altamente sustentável e conservador.

No exercício de 2022, a DCL encerrou o ano representando apenas 5,65% da RCL ajustada (Relatório TCE-MT 2022, p. 50).

Em 2023, a DCL situou-se em 8,50% da RCL (Relatório TCE-MT 2023, p. 60).

Em 2024, no encerramento do mandato, o indicador retrocedeu ligeiramente, consolidando-se em 8,33% da RCL (Relatório TCE-MT 2024, p. 517). A manutenção do Quociente do Limite de Endividamento (QLE) amplamente abaixo do limite de 120% atesta a capacidade de solvência do ente frente às suas obrigações financeiras de longo curso. O Quociente da Dívida Pública Contratada no Exercício (QDPC) também permaneceu em conformidade rigorosa (9,79% em 2024, frente ao limite máximo de 16%), não havendo contratações de crédito de grande vulto que onerassem as gerações futuras além da capacidade de pagamento.

Entretanto, a robustez na gestão da dívida de longo prazo não se refletiu com a mesma exatidão na gestão da liquidez de curto prazo, materializada na administração dos Restos a Pagar. A LRF, em seu art. 1º, § 1º, e no rigoroso regramento do art. 42 (regras de final de mandato), exige que os entes públicos possuam disponibilidade de caixa suficiente para honrar as obrigações contraídas e não pagas até o encerramento do exercício. Consoante assevera Slomski (2013), a inscrição de restos a pagar sem a

correspondente e vinculada suficiência financeira de caixa desvirtua a contabilidade pública, transferindo indevidamente o ônus do financiamento do déficit para o exercício seguinte e evidenciando falhas graves no planejamento da execução da despesa.

A auditoria do TCE-MT identificou fragilidades relevantes na alocação de liquidez por fonte de recursos no município. No exercício de 2023, constatou-se a indisponibilidade financeira no valor expressivo de R\$ 3.636.388,65 para a cobertura dos restos a pagar inscritos especificamente na fonte de recursos '500' (Recursos Ordinários). Essa insuficiência resultou no apontamento de uma irregularidade grave, posteriormente convertida em ressalva no Parecer Prévio nº 32/2024-PP, em decorrência da falha de planejamento na vinculação das receitas aos compromissos correntes assumidos. Em 2024, último ano de mandato, a equipe técnica do TCE-MT chegou a apontar uma infração gravíssima ao art. 42 da LRF (ausência de caixa para despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres na fonte 700), que só foi sanada após a gestão municipal demonstrar, em sede de defesa, um erro de parametrização no Sistema APLIC (o passivo pertencia a exercícios anteriores e foi equivocadamente importado). A gestão de liquidez por fontes, portanto, apresenta-se como um ponto de vulnerabilidade crítica, indicando, na esteira do pensamento de Slomski (2013), que a administração possui dificuldades operacionais para lastrear suas despesas correntes de forma individualizada em cada fonte de recurso, gerando tensões constantes e retrabalhos perante os órgãos de controle externo.

10.3 Evolução do índice de gestão fiscal dos municípios (IGFM) e do índice de transparência do ente

A consolidação da governança pública é passível de mensuração quantitativa mediante indicadores institucionais padronizados que avaliam a performance administrativa. O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso utiliza o Índice de Gestão Fiscal dos Municípios (IGFM) como principal barômetro da responsabilidade fiscal e gerencial, agregando seis dimensões vitais: receita própria, gasto com pessoal, investimentos, liquidez, custo da dívida e resultado do fundo de previdência.

A evolução de Juara nesse indicador evidencia um desempenho institucional que, embora globalmente positivo, tem estacionado na zona intermediária da métrica de excelência. A série histórica demonstra a seguinte trajetória:

- Em 2020, o município obteve o índice de 0,58 (Gestão em Dificuldade), ocupando o 77º lugar no ranking estadual.
- Em 2021, o IGFM subiu para 0,64 (Boa Gestão), situando-se na 81ª posição (Relatório TCE-MT 2022, p. 158).
- Em 2022, o município atingiu seu melhor momento no ciclo, com um IGFM de 0,71 (Boa Gestão), avançando para o 63º lugar do ranking (Relatório TCE-MT 2023, p. 219).
- Em 2023, o índice consolidou-se no patamar de 0,71 (Boa Gestão), elevando o município para a 47ª colocação no Estado.
- Em 2024, no último ano avaliado, o IGFM Geral apresentou leve incremento para 0,74 (Boa Gestão) (Relatório TCE-MT 2024, p. 14).

A estagnação no conceito "Boa Gestão" (nota B), sem conseguir efetuar a transição para a "Gestão de Excelência" (nota A - superior a 0,80), decorre invariavelmente da pressão exercida pelos gastos com pessoal (cujo subíndice do IGFM é historicamente baixo para Juara, oscilando na casa de 0,26 a 0,40) e pela persistente necessidade de socorro aos fundos previdenciários (embora a avaliação do RPPS tenha melhorado para 0,69 em 2024).

Em contrapartida, a transparência pública constitui uma dimensão em que a gestão tem apresentado oscilações que denotam perda de consistência e conformidade contínua. O Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP) avalia a aderência dos portais institucionais à Lei de Acesso à Informação e aos preceitos da LRF. Em 2023, a Prefeitura Municipal de Juara alcançou a louvável marca de 85,62%, conferindo-lhe o Nível de Transparência "Ouro", chancelado pelo Acórdão nº 240/2024-PV do TCE-MT (Parecer Prévio nº 32/2024-PP, p. 1).

Entretanto, esse selo de qualidade não se sustentou de forma sistêmica. No exercício de 2024, o índice de transparência do ente sofreu uma grave retração, recuando para 73,62%, o que rebaixou a administração para o nível "Intermediário" (Relatório TCE-MT 2024, p. 153). O declínio acentuado de um ano para o outro na clareza das informações e na publicidade de seus atos reflete um afrouxamento procedimental dos controles internos. Essa anomalia, em face do princípio basilar de *accountability* exigido pelo Estado democrático de direito, motivou a determinação expressa do TCE-MT para a correção e o aperfeiçoamento dos canais de comunicação com a sociedade.

11 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A presente seção destina-se a contrastar os achados empíricos, extraídos das Contas Anuais de Governo de Juara (MT) referentes ao triênio 2022-2024, com o arcabouço teórico que fundamenta a governança pública e a gestão financeira no Brasil. O escopo desta discussão é responder à questão norteadora da pesquisa, elucidando de que maneira as decisões administrativas, materializadas na execução orçamentária, influenciaram a alocação estratégica de recursos e o equilíbrio fiscal intertemporal do município, bem como o papel das instituições de controle nesse processo.

11.1 Decisões administrativas, equilíbrio intertemporal e dependência financeira

A literatura de finanças públicas, ancorada nos preceitos de Kohama (2016) e na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), preconiza que o equilíbrio intertemporal das contas públicas exige não apenas o ajuste contábil de final de ano, mas um planejamento robusto que compatibilize a expansão das despesas com a capacidade real de arrecadação sustentável. O estudo longitudinal das receitas e despesas de Juara revela uma gestão que opera sob forte tensão orçamentária, característica da "racionalidade limitada" delineada por Simon (1965), na qual os gestores tomam decisões baseadas em informações incompletas e pressões imediatas, muitas vezes sacrificando a otimização global em favor de soluções satisfatórias de curto prazo.

Como demonstrado na seção de resultados, o município logrou êxito em elevar a sua Receita Tributária Própria (RTP), ampliando seu grau de autonomia financeira de 25,47% em 2022 para 36,90% em 2024. Esse avanço na matriz arrecadatória denota uma decisão administrativa focada no fortalecimento da máquina tributária municipal, notadamente sobre o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF). Contudo, essa evolução esbarra em um limite estrutural profundamente diagnosticado por Arretche (2004): as armadilhas do federalismo fiscal brasileiro, que impõe amplas responsabilidades aos governos locais sem a contrapartida de bases de arrecadação suficientes. A persistente e elevada dependência de transferências intergovernamentais em Juara — que ainda representam mais de 60% do financiamento local — ilustra a subordinação das finanças municipais aos ciclos macroeconômicos nacionais e estaduais.

Essa dependência condiciona severamente as decisões alocativas. A prefeitura atua frequentemente como uma mera executora de fundos vinculados (como o FUNDEB e as transferências do SUS) em detrimento de uma formulação autônoma de políticas discricionárias. O equilíbrio fiscal intertemporal da gestão municipal não tem sido alcançado pelo rigoroso cumprimento das metas primárias estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), mas pelo uso sistemático de superávits financeiros de exercícios anteriores. Os déficits primários sucessivos — que culminaram em um alarmante descompasso de mais de R\$ 18 milhões em 2024 em relação à meta fixada (Relatório TCE-MT 2024, p. 359) — revelam que o planejamento legal (LDO) está descolado da execução real. A decisão administrativa de utilizar poupanças passadas para financiar o custeio presente mascara a insuficiência de receitas correntes, configurando uma estratégia que, conforme alerta Bezerra Filho (2016), esgota a capacidade de resiliência financeira do ente público frente a choques econômicos e compromete a sustentabilidade fiscal exigida pela LRF.

11.2 O papel da *accountability* do TCE-MT na indução de correções contábeis e governança

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT) atua como a principal instância de *accountability* horizontal no controle da governança fiscal dos municípios do estado. Conforme teorizado por O'Donnell (1998) e complementado por Campos (1990), a *accountability* efetiva exige instituições estatais autônomas com capacidade e disposição legal para fiscalizar e sancionar ações governamentais. A análise dos relatórios de auditoria do triênio demonstra que a atuação da corte de contas mato-grossense não se restringe à emissão burocrática de pareceres, mas exerce uma pressão institucional efetiva sobre as decisões gerenciais da prefeitura de Juara.

O exercício de 2023 ilustra de forma pragmática esse mecanismo de controle. A equipe técnica do TCE-MT identificou falhas graves na fidedignidade dos registros contábeis (divergências substanciais entre os dados do sistema APLIC e o Balanço Patrimonial físico) e apontou a indisponibilidade financeira para a cobertura de restos a pagar na fonte de recursos ordinários (Fonte 500). Como enfatiza Slomski (2013), a correta escrituração e o controle de Restos a Pagar são fundamentais para evitar que despesas assumidas em um exercício comprometam o equilíbrio financeiro dos anos

subsequentes sem a devida cobertura de caixa. O escrutínio promovido pela auditoria forçou a administração municipal a reconhecer as falhas (atribuídas a problemas na implantação do novo sistema SIAFIC e a deficiências no setor de Recursos Humanos) e a adotar medidas saneadoras.

A decisão do Relator de aprovar as contas com "ressalva", expedindo recomendações contundentes para o aprimoramento da conciliação bancária e do cumprimento das metas fiscais (Parecer Prévio nº 32/2024-PP), atua como um vetor pedagógico essencial. Essa dinâmica confirma a premissa de que a transparência e a imposição da conformidade legal alteram o cálculo decisório do gestor. Em 2024, a correção tempestiva de um erro de parametrização no APLIC, que indicava falsamente a falta de caixa no encerramento de mandato (infração gravíssima ao art. 42 da LRF), demonstra como a vigilância contínua induz a modernização das rotinas contábeis. Portanto, a *accountability* horizontal exercida pelo TCE-MT prova-se essencial não apenas para punir, mas para forçar a adequação do planejamento à realidade fiscal do ente e garantir a fidedignidade dos registros exigida pela ciência contábil (SLOMSKI, 2013).

11.3 Relação entre conformidade legal e a efetividade na entrega de políticas públicas

A teoria contemporânea da governança pública estabelece que o mero cumprimento aritmético de limites legais de gastos é insuficiente se não for acompanhado da geração de "valor público", conceito seminal introduzido por Moore (1995). A avaliação de resultados, como postulam Pollitt e Bouckaert (2011), exige que as reformas da gestão demonstrem melhorias concretas na qualidade de vida da população. A análise das contas de Juara cristaliza o paradoxo entre a conformidade legal estrita e o déficit qualitativo na efetividade das políticas públicas.

O município cumpriu, de forma exemplar, as obrigações constitucionais de investimento em Educação (superando sistematicamente a marca de 32% das receitas de impostos) e em Saúde (investindo mais de 25%, muito acima do piso constitucional de 15%). Além disso, atendeu rigorosamente à destinação mínima de 70% dos recursos do FUNDEB para a valorização dos profissionais do magistério e manteve as despesas com pessoal do Poder Executivo balizadas pelos limites da LRF, mesmo quando a expansão vegetativa da folha atingiu o teto prudencial em 2024 (52,80%).

Contudo, ao contrastar esses dados de conformidade legal com os indicadores de avaliação social colhidos pelo próprio TCE-MT, o cenário revela graves deficiências de efetividade e de geração de valor público (MOORE, 1995). Na área educacional, o expressivo volume financeiro alocado não impediu a existência de uma demanda reprimida alarmante, com 173 crianças aguardando em fila de espera por vagas em creches em 2024, situação agravada pela ineficiência gerencial evidenciada na paralisação de obras estruturantes (Relatório TCE-MT 2024, p. 115-116). Em sintonia com as advertências de Pollitt e Bouckaert (2011) sobre as disfunções da gestão pública, os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) permaneceram aquém das metas nacionais, atestando que a substancial injeção de recursos (*inputs*) não se converteu automaticamente em melhoria da aprendizagem e qualidade educacional (*outcomes*).

No campo da proteção social, o hiato entre a normatização formal e a execução efetiva tornou-se ainda mais contundente. Apesar do orçamento disponível, a administração municipal foi severamente questionada (infração NB99) por falhar na implementação material das diretrizes obrigatórias da Lei nº 14.164/2021, que determina a inclusão de temas transversais sobre a prevenção da violência contra a mulher nos currículos escolares e a realização da respectiva Semana Escolar (Parecer Prévio nº 32/2024-PP). A rejeição das justificativas do gestor pela corte de contas, que exigiu direcionamento orçamentário específico e ações concretas, comprova que a alocação estratégica de recursos em Juara frequentemente prioriza a manutenção rotineira da máquina pública em detrimento da qualificação gerencial necessária para a consecução de resultados sociais tangíveis.

11.4 Desafios estruturais da gestão pública municipal

O exame das Contas Anuais de Governo de Juara descortina desafios estruturais inerentes à gestão pública municipal brasileira, operando sob as rígidas amarras do federalismo fiscal (ARRETCHE, 2004) e da LRF. O primeiro desafio agudo reside na rigidez orçamentária e no incrementalismo. Conforme a teoria de Lindblom (1959) sobre o "muddling through", as decisões orçamentárias raramente partem do zero, elas são fundamentalmente ajustes incrementais sobre o orçamento do ano anterior. Em Juara, a expansão contínua das despesas obrigatórias de custeio — notadamente com pessoal e

encargos sociais, que representaram quase metade da despesa em 2023 — engessa a margem discricionária do gestor para investimentos estratégicos. A administração, movida pela racionalidade limitada (SIMON, 1965), torna-se refém de um orçamento incremental focado primariamente na sobrevivência da máquina pública e no apaziguamento de pressões imediatas.

O segundo desafio relaciona-se à vulnerabilidade do planejamento financeiro. A reiterada imprecisão na fixação das metas de resultado primário e as falhas recorrentes no cálculo de superávits demonstram que os instrumentos formais (LDO e LOA) ainda são tratados de forma dissociada da realidade da execução financeira diária. A grave indisponibilidade de caixa em fontes de recursos ordinários (como ocorrido na Fonte 500 em 2023) demonstra a crônica dificuldade da gestão em cruzar obrigações assumidas com lastro financeiro específico e real, violando a fidedignidade exigida pela contabilidade pública (SLOMSKI, 2013. KOHAMA, 2016).

Por fim, o terceiro desafio estrutural repousa na volatilidade da transparência institucional. A queda abrupta do Índice de Transparência Pública do município — que despencou de um Nível "Ouro" (85,62%) em 2023 para um Nível "Intermediário" (73,62%) em 2024 (Relatório TCE-MT 2024, p. 153) — reflete a ausência de institucionalização de processos permanentes de prestação de contas à sociedade. A transparência em Juara não se consolidou como uma política de Estado, flutuando ao sabor do esforço conjuntural da equipe de gestão. Essa inconstância, como alerta O'Donnell (1998), enfraquece a *accountability* vertical e dificulta o exercício efetivo do controle social sobre as decisões administrativas que definem o futuro e a alocação dos recursos da municipalidade.

12 CONCLUSÃO

A governança fiscal em nível subnacional constitui um dos eixos mais complexos da Administração Pública contemporânea, exigindo dos gestores a capacidade de conciliar a escassez estrutural de recursos com a expansão ininterrupta de demandas sociais, sob o escrutínio rigoroso dos órgãos de controle. O presente artigo propôs-se a analisar como a gestão administrativa municipal influencia a alocação estratégica de recursos públicos e o equilíbrio fiscal ao longo do tempo, utilizando como base empírica

as Contas Anuais de Governo do Município de Juara (MT), referentes ao triênio 2022-2024.

A resposta direta ao problema de pesquisa evidencia que as decisões administrativas em Juara moldaram a alocação de recursos privilegiando o custeio da máquina pública e o cumprimento formal dos limites constitucionais, em detrimento de uma sustentabilidade de longo prazo amparada em planejamento realista. A opção por financiar déficits primários sucessivos por meio do consumo de superávits financeiros de exercícios anteriores mascara o desequilíbrio estrutural entre receitas e despesas não-financeiras. Essa estratégia gerencial — que mitiga a crise no curto prazo, mas consome a liquidez do ente — atesta a prevalência de um incrementalismo orçamentário reativo sobre o planejamento estratégico delineado no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Como bem fundamenta Kohama (2016), o equilíbrio das contas públicas não pode depender da exaustão de reservas passadas, devendo repousar na capacidade contínua de gerar receitas correntes compatíveis com a assunção de despesas.

Adicionalmente, a indisponibilidade de caixa evidenciada em fontes de recursos específicas para a cobertura de Restos a Pagar corrobora a análise de Slomski (2013), segundo a qual o descompasso entre a execução da despesa e a efetiva disponibilidade financeira desvirtua a contabilidade pública e impõe riscos severos à hígidez gerencial, transferindo o ônus do financiamento para exercícios vindouros sem o devido lastro.

As implicações práticas deste estudo são contundentes tanto para a gestão municipal de Juara quanto para formuladores de políticas públicas em entes de porte assemelhado. Para a gestão local, a principal implicação é a urgência de uma reestruturação de suas rotinas de conciliação bancária e de escrituração contábil, eliminando as assimetrias apontadas de forma reiterada pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT) no que tange ao reconhecimento tempestivo de provisões trabalhistas (como férias e 13º salário) e ao registro fidedigno das transferências constitucionais, em consonância com as exigências de evidenciação propostas por Bezerra Filho (2016).

Mais profundamente, o município necessita transpor a barreira da mera conformidade legal para alcançar a efetividade na gestão pública. Conforme preceituam Pollitt e Bouckaert (2011), a gestão por resultados exige que o Estado demonstre o valor público gerado pelos impostos arrecadados. A expressiva alocação financeira nas áreas de Saúde e Educação em Juara não encontrou ressonância proporcional nos indicadores

qualitativos, evidenciando uma grave disfunção: a erradicação do déficit de vagas em creches e o alcance das metas nacionais de qualidade do ensino básico (Ideb) permanecem como desafios não superados, mesmo diante de orçamentos superlativos. O cumprimento aritmético dos limites não garantiu a eficácia da política pública.

Impende registrar as limitações metodológicas intrínsecas a esta pesquisa. Por tratar-se de um estudo de caso restrito a um único ente subnacional (Juara/MT) durante um lapso temporal específico (três exercícios financeiros), os resultados obtidos não admitem generalização irrestrita para o universo dos mais de cinco mil municípios brasileiros, que possuem características demográficas e capacidades arrecadatórias drasticamente assimétricas. Ademais, a pesquisa documental baseou-se exclusivamente na ótica dos órgãos de controle (pareceres e relatórios técnicos do TCE-MT), não incorporando variáveis primárias como entrevistas com os gestores locais ou percepções qualitativas da sociedade civil, o que restringe a análise à perspectiva estritamente contábil-institucional.

Sugere-se uma agenda de pesquisas futuras na área de Administração Pública voltada ao aprofundamento das disfunções entre o volume de gasto orçamentário (a métrica de conformidade) e a efetividade das políticas sociais (a métrica de valor público), dividindo em blocos de saúde e educação, por exemplo. Estudos comparativos abrangendo municípios de diferentes portes e localizados em distintas regiões macroeconômicas poderão elucidar se as falhas na fixação de metas de resultado primário e o excessivo uso de superávits passados constituem um fenômeno sistêmico no federalismo fiscal brasileiro ou se estão circunscritas a deficiências locais de qualificação técnica. Recomenda-se, ainda, a investigação do impacto das mudanças de sistemas contábeis — como a implementação obrigatória do SIAFIC e a adoção dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais — sobre a transparência pública e sobre a confiabilidade dos demonstrativos financeiros que sustentam o exercício tempestivo e indutor da *accountability* horizontal pelos Tribunais de Contas.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

BEZERRA FILHO, João Eudes. **Contabilidade pública**: teoria, técnica de elaboração de balanços e 500 questões. 6. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: . Acesso em: 13 mar. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: . Acesso em: 13 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: . Acesso em: 13 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: . Acesso em: 13 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Brasília, DF: Presidência da República, 2020.

BRASIL. **Lei nº 14.164, de 10 de junho de 2021**. Inclui conteúdo sobre prevenção da violência contra a mulher nos currículos escolares. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012**. Regulamenta o §3º do art. 198 da Constituição Federal e dispõe sobre os valores mínimos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde. Brasília, DF: Presidência da República, 2012.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 119, de 27 de abril de 2022**. Dispõe sobre a aplicação mínima de recursos na educação durante o período da pandemia da Covid-19.

BRASIL. **Senado Federal. Resolução nº 40, de 20 de dezembro de 2001**. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo 471.506 AgR**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Segunda Turma. Julgado em 26 abr. 2011. DJe-095 DIVULG 19 maio 2011 PUBLIC 20 maio 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.102 MC-Ref**. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Tribunal Pleno. Julgado em 26 maio 2010. DJe-179 DIVULG 23 set. 2010 PUBLIC 24 set. 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, São Paulo, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Brasília, v. 44, n. 1, p. 30-50, 1990.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO (CNPq). **Portaria nº 2.664, de 6 de março de 2026**. Institui a Política de Integridade na Atividade Científica do CNPq. Brasília: CNPq, 2026. Disponível em: <https://portal-adm.cnpq.br>. Acesso em: 15 mar. 2026.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

LINDBLOM, Charles E. The Science of "Muddling Through". **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. **Parecer Prévio nº 16/2023 – Plenário Presencial. Processo nº 89.796/2022**. Assunto: Contas Anuais de Governo – Exercício de 2022. Município: Prefeitura Municipal de Juara. Relator: Conselheiro Sérgio Ricardo de Almeida. Cuiabá, MT, 22 ago. 2023.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. **Parecer Prévio nº 32/2024-PP. Processo nº 53.719-5/2023**. Assunto: Contas Anuais de Governo – Exercício de 2023. Município: Prefeitura Municipal de Juara. Relator: Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto. Cuiabá, MT, 10 set. 2024.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório das Contas Anuais de Governo do Prefeito Municipal de Juara Exercício 2024. Processo nº 1.849.328/2024**. Cuiabá, MT, 2025.

MOORE, Mark H. **Creating Public Value: Strategic Management in Government**. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

PETERS, B. Guy. O futuro da governança: o desafio de administrar. In: KISLER, E. et al. (Org.). **Inovações na gestão pública: experiências e tendências**. São Paulo: Fundap, 2008. p. 43-66.

POLLITT, Christopher. BOUCKAERT, Geert. **Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. A lei de responsabilidade fiscal: um marco na gestão das finanças públicas do Brasil. **Revista de Administração Pública**, Brasília, v. 36, n. 4, p. 647-669, 2002.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**. 9ª edição. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2021.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF)**: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. 13ª edição. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2022.

SIMON, Herbert A. **Comportamento Administrativo**: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1965.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de contabilidade pública**: um enfoque na contabilidade municipal, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

Contribuição dos autores

Todos os autores contribuíram igualmente para o desenvolvimento deste artigo.

Disponibilidade dos dados

Todos os conjuntos de dados relevantes para as conclusões deste estudo estão totalmente disponíveis no artigo.

Como citar este artigo (APA)

Oliveira, L. A. de, Ribeiro, D. G., Santos, M. J. P. dos, Baganha, H. N., & Bergamaschi, I. F. (2026). GOVERNANÇA FISCAL E ALOCAÇÃO ESTRATÉGICA DE RECURSOS PÚBLICOS NO NÍVEL MUNICIPAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: EVIDÊNCIAS LONGITUDINAIS DAS CONTAS ANUAIS DE 2022 A 2024 DO GOVERNO DO MUNICÍPIO DE JUARA – ESTADO DE MATO GROSSO – BRASIL. *Veredas Do Direito*, 23(5), e235563. <https://doi.org/10.18623/rvd.v23.5563>