

**COMPARATIVO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NAS PARCERIAS
PÚBLICO-PRIVADAS DO ESTADO DO AMAZONAS E NO MUNICÍPIO DE
MANAUS NO PERÍODO DE 2015 A 2021**

**COMPARATIVE OF BUDGET EXECUTION IN PUBLIC-PRIVATE
PARTNERSHIPS IN THE STATE OF AMAZONAS AND MANAUS IN THE
PERIOD FROM 2015 TO 2021**

Joyce Rodrigues de Souza Brito

Graduada em Ciências Contábeis
Universidade do Estado do Amazonas (UEA)
E-mail: jooyrodrigues.sb@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0008-8870-4278>.

Diego Cunha Damasceno

Graduado em Ciências Contábeis
Universidade do Estado do Amazonas (UEA)
E-mail: diegocunha337@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0004-3830-6707>.

Nyalle Barboza Matos

Doutora em Ciências Contábeis (UnB)
Universidade do Estado do Amazonas (UEA)
E-mail: nbmatos@uea.edu.br
<https://orcid.org/0000-0002-5006-661X>.

Victor Godeiro de Medeiros Lima

Doutor em Ciências Contábeis (UnB)
Universidade Federal do Amazonas e
Universidade do Estado do Amazonas
E-mail: vglima@uea.edu.br
<http://orcid.org/0000-0002-5538-8191> .

Resumo: Este artigo tem como objetivo demonstrar e comparar os valores relacionados a execução e planejamento orçamentário para as Parcerias Público-privadas (PPPs) no estado do Amazonas e do Município de Manaus, no período entre 2015 e 2021. A análise dos valores é feita com base no Relatório Resumido de Execução Orçamentária, publicado anualmente. Os resultados revelam que os índices percentuais do total das despesas liquidadas de PPP sofrem variações positivas. O ponto relevante da pesquisa foi visualizar a variação dos gastos públicos no decorrer dos anos que revelou economia de despesa e excesso de arrecadação. Além disso, os valores das despesas que foram executadas não estão muito abaixo do previsto, e por fim, a execução da receita corrente líquida no Amazonas em 2018 é muito abaixo das que ocorrem nos demais anos.

Palavras-chave: Parceria Público-Privada. Execução Orçamentária. RREO.

Abstract: This research aims to demonstrate and compare the values related to budget execution and planning for Public-Private Partnerships (PPPs) in the state of Amazonas and the Municipality of Manaus, in the period between 2015 and 2021. in the Budget Execution Summary Report, published periodically. The results prove that the percentage indices of the total liquidated expenses of the PPP suffer positive variations. The relevant point of the research was to visualize the variation in expenses over the years, which revealed savings in expenses and excess revenue. In addition, the values of the expenses that were incurred are not much lower than expected, and finally, the execution of net current revenue in Amazonas in 2018 is much lower than those that occur in other years.

Keywords: Public-Private Partnership. Budget Execution. RREO.

1 INTRODUÇÃO

Em meados da década de 1990, os governos de todo o mundo iniciaram Parcerias Público-Privadas (PPPs), por meio de arranjos contratuais que permitem que o setor privado assuma a responsabilidade de construir infraestruturas das mais diversas possíveis e, posteriormente, administre-as para prestar serviços públicos (HOPPE; KUSTERER; SCHMITZ, 2013). Os governos podem utilizar PPPs para financiar, projetar, construir, manter e operar instalações públicas, geralmente por meio de um consórcios de empresas do setor privado e sob contratos de longo prazo (HOPPE; KUSTERER; SCHMITZ, 2013).

Segundo o Manual de Projetos de PPP's do estado do Amazonas (2014), a Parceria Público-Privada é um contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa” (art 2º, Lei 11.079/2004), não uma concessão comum, mas sim especial, onde o setor privado em nome do setor público presta serviços, compartilhando os riscos do empreendimento, em contrapartida, o setor público financia a realização e a manutenção do projeto. Na modalidade patrocinada, temos a contraprestação pecuniária adicional, paga pelo poder público, somada a tarifa do usuário. Já na administrativa, é paga somente pela administração pública, sendo esta usuária.

No estado do Amazonas, o programa estadual de parcerias público-privadas foi instituído pela Lei nº 3.363/2008, com o objetivo de disciplinar e promover a realização das PPP's no âmbito da Administração Pública Estadual, ofertando serviços de qualidade para a sociedade com a colaboração de potenciais parceiros privados.

Os contratos de parceria tem se tornado mais comuns na administração pública em razão das vantagens ou potenciais benefícios trazidos a ambas as partes. Moore e Vining (2023) pontuam que um contrato de PPP dá ao setor público a capacidade de *'rent to own'* (alugar para possuir), em que a administração pública paga uma taxa anual por um período de longo prazo (geralmente até trinta anos) em seguida, o ativo construído é incorporado ao patrimônio público.

A prestação de contas do uso de recursos e o respeito ao princípio da publicidade, é de caráter obrigatório pela Constituição Federal, para as entidades que compõem a estrutura da Administração Pública. É notória a necessidade de transparência das contas dos entes públicos e seus órgãos componentes, sendo assim, a transparência como

princípio da gestão fiscal responsável, pressupõe a publicidade e a compreensibilidade das informações (PLATT NETO *et al.*, 2007). Conforme Krentz (2016), quando há transparência na gestão dos contratos, as parcerias público-privadas ganham força, pois presume-se que o controle social reforça o compromisso em não se desperdiçar tempo e recursos financeiros, além de coibir desvios pelo maior controle disponibilidade orçamentária e financeira.

O demonstrativo das PPP integra o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) em seu Anexo 13, conforme exigência da Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004. Este demonstrativo fiscal trata da execução orçamentária específica para os contratos de PPP, e tem por função dar transparência ao cumprimento do limite das despesas derivadas em relação à receita corrente líquida. A divulgação periódica desse relatório possibilita uma maior transparência dos contratos firmados pela Administração Pública, por se tratar de contratos que envolve volume significativo de recursos públicos e a prestação de serviços públicos, faz se necessário um acompanhamento constante sobre os valores contratuais (PEREIRA *et al.*, 2016).

O debate sobre transparência e execução orçamentária dos contratos de parceria no Brasil questiona ainda sobre se a motivação do uso desta modalidade ocorre por representar uma forma de contornar a crise financeira enfrentada pelos entes subnacionais (estados e municípios) e a restrição orçamentária da administração pública, ou se realmente é utilizada como uma forma da previsão do serviço de modo eficiente (FERNANDEZ; LIMA, 2021).

Dada a importância da execução orçamentária de contratos com períodos de longo prazo e de valor representativo sobre o orçamento geral dos estados e municípios, questiona-se: Qual o comportamento do gasto público relacionado às parcerias público-privadas do Estado do Amazonas e do Município de Manaus, no período de 2015 a 2021?

O objetivo desta pesquisa é demonstrar e comparar as despesas liquidadas com PPP's em relação aos exercícios de 2015 a 2021 para o estado do Amazonas e do Município de Manaus, baseado nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO), que são exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Considerando que o Amazonas é o 10º estado brasileiro que mais realizou iniciativas de PPP e concessões no período 2019 a 2022, segundo levantamento feito pela Radar PPP (2023), e ainda, que são escassas as pesquisas sobre o tema, considera-se relevante o estudo específico para a região.

Fernandez e Lima (2021) destaca que as PPPs ainda são consideradas recentes no Brasil, havendo espaço para pesquisas que avaliem a qualidade dos contratos não só do ponto de vista financeiro, mas atentando também para qualidade dos serviços. A abordagem desta pesquisa concentra-se no critério definido por Moore e Vining (2023) como “dentro do orçamento”, em que se avalia a execução orçamentária das PPPs comparando previsão e gastos reais ao longo dos anos.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 O contexto das Parcerias Público-Privadas no Brasil

É importante inicialmente um breve contexto histórico, no que se refere a tendência econômica no Brasil em relação à iniciativa privada na década de 80, que foi marcado pela contraposição da pujante necessidade de desenvolver estruturalmente o país



com a falta de capital que pudesse ser investido pela Administração Pública a fim de alcançar este objetivo. Como consequência desse contexto, executou-se na mesma década, a chamada Reforma Gerencial, iniciada no Brasil em 1995 (DUARTE; SILVA, 2013).

Assim, é indispensável destacar que a legislação brasileira de parcerias se desenvolveu sob o amparo da Reforma do Estado, sendo necessário que fosse instituída uma lei que tratasse de forma específica a viabilização de contratos não implementados, devido à escassez normativa ou vedação legal (KURACHI, 2007).

Nesse ínterim, a Constituição Federal (1988) reservou ao regime de concessão à exploração de prestação dos serviços públicos pelo ente estatal ou pela iniciativa privada, através de uma lei que definisse os principais fundamentos dos contratos. Nesse sentido, é estabelecido no parágrafo único do art. 175, inciso I:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

A Lei nº 11.079 (alterada pela Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017) dispõe sobre as normas gerais de licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, inserindo-se no direito brasileiro como um contrato administrativo de concessão especial. Com a finalidade de retirar a posse do Estado, em relação à exclusividade da prestação de serviços onerosos, foram implementados os contratos de PPP (DUARTE; SILVA, 2013).

São estabelecidas condições básicas, a fim de desenvolver e implantar os empreendimentos de forma conjunta entre a administração pública e a iniciativa privada, sendo uma espécie de norma regulamentadora para esse tipo de contratação (MATOS; GONÇALVES, 2019). Abrangeu também os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas, direta ou indiretamente. Houve a reforma constitucional, a qual possibilitou a participação do setor privado nos processos de delegação de serviços públicos, tomando medidas que visavam o bem-estar daqueles a quem seriam prestados os serviços. Medidas como: privatizações, liberalização comercial, diminuição de tarifas e ajustamento fiscal (PEREIRA, 2017).

A Lei nº 11.079/2004 estabelece normas a serem cumpridas na ação conjunta entre o setor público e o setor privado, visando benefício mútuo. Em outras palavras, são firmados contratos administrativos de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. Na modalidade patrocinada, há a concessão de serviço público, em que a remuneração do concessionário envolve, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, uma contraprestação pecuniária devida pelo poder concedente (art 2º, §1, da Lei nº 11.079/2004). Ou seja, nesse tipo de concessão, o parceiro privado recebe a remuneração de seu serviço ou obra por duas fontes distintas, a primeira paga diretamente pelo usuário na forma de tarifa, e a segunda que é provida pelo poder concedente (DUARTE; SILVA, 2013).

A concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a administração pública seja a usuária direta ou indireta. (art 2º, §2, da Lei nº 11.079/2004). Em outras palavras, o contrato de prestação de serviços é celebrado pelo setor público, o qual é usuário direto ou indireto, podendo ocorrer a execução de obra ou o fornecimento e instalação dos bens. (SILVA, 2016). O modelo administrativo de concessão passa a ser o mais criticado do que o patrocinado, uma vez que, analisado criteriosamente, assemelha-se a uma simples remuneração contratual (DUARTE; SILVA, 2013).

Para Diniz *et al.* (2021), a principal vantagem mencionada na literatura que defende as PPP's é o ganho em eficiência, já que o setor privado investe mais em tecnologia e inovação e, portanto, tem condições de fornecer bens e serviços de qualidade diferenciada. Pode-se mencionar outras vantagens, como: o compartilhamento dos riscos; sólidos arranjos institucionais que permitem a oferta de melhores serviços à população; viabilização de investimentos em períodos de escassez de recursos, tornando possível o fornecimento de bens e serviços de qualidade. Além disso, há uma relação direta entre o fornecimento de serviços de alta complexidade e de qualidade aos cidadãos ou consumidores com a garantia de uma melhor aplicação de recursos e gestão de serviços públicos.

Essa interação entre o setor público e o privado, estabelecida em contratos de parcerias, representa um importante reforço para a Administração Pública (PEREIRA, 2017). O emprego dessas parcerias pode incrementar o desenvolvimento do Estado, especialmente no ponto de vista de infraestrutura, pois o maior número de parcerias geraria um maior número de obras e serviços a serem realizados em prol da sociedade (DUARTE; SILVA, 2013). Portanto, a utilização efetiva e eficiente desse sistema de parceria tende a trazer inúmeros benefícios à população a qual se destina, como por exemplo: o aumento de investimento em infraestruturas públicas por parte do setor privado, além de estimular os mercados da indústria e emprego local, e os riscos do projeto são distribuídos entre os setores público e privado (CORREIA, 2014).

Uma das desvantagens, conforme Sarmiento (2013), é a possibilidade de não execução do orçamento, ocasionando um elevado volume de encargos futuros, onerando o orçamento de Estado no médio prazo, originando a um problema de sustentabilidade das finanças públicas, em contrapartida, a antecipação do impacto no déficit orçamentário elucida o risco de excesso de investimento, que por irracionalidade econômica são classificadas como desnecessárias.

Duarte e Silva (2013, p. 78) tece uma crítica ao modelo de contrato de concessão gerado pelas parcerias público-privadas, que gera para o erário público dívidas um tanto quanto imprevisíveis, por terem prazos muito estendidos (de até 35 anos), o que podem resultar em sérios desequilíbrios fiscais". Ademais, Diniz *et al.* (2021) aponta como desvantagem os elevados custos iniciais, a complexidade dos projetos, a longa duração dos contratos, a necessidade de múltiplos patrocinadores, os prejuízos suportados pela população que é penalizada com uma elevada carga tributária, e o risco de uso do contrato firmado com o setor privado como moeda de troca para obtenção de votos. Em virtude da fraca concorrência na esfera privada, no contexto das parcerias, os riscos da perda de qualidade aumentam, pois, o Estado nem sempre conseguirá cumprir com o seu papel de regulador e/ou sua função de monitorização (HOPPE; KUSTERER; SCHMITZ, 2013).

Em se tratando de investidores privados, o cenário torna-se extremamente atraente, uma vez que, o legislador gera para o Estado um elevado risco financeiro, devido ao envolvimento da prestação pecuniária do poder público, ou ainda por qualquer situação

imprevisível. É também do poder público, que carece de recursos, a responsabilidade de arcar com eventuais prejuízos ocorridos (DUARTE; SILVA, 2013).

Para Gonçalves (2007), um ponto que merece destaque em relação às PPPs é a compatibilidade dos gastos decorrentes da responsabilidade fiscal, considerando que a aprovação dos projetos depende de estudos e análise de compatibilidade de sua assunção financeira ao longo de toda sua execução contratual, sendo compatíveis com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Para o autor, a principal utilização de uma parceria público-privada é o aproveitamento da eficiência do setor privado na prestação do serviço e no uso dos recursos públicos.

Em resumo, os principais incentivos apresentados pela literatura para utilização de PPPs como alternativa para o financiamento de infraestruturas públicas são elencados por Itaparica (2023) são: a crise fiscal e escassez de recursos públicos e a suposição de que a iniciativa privada é mais capacitada para projetar e gerenciar o serviço público com eficiência. No entanto, para que esses incentivos possam ser comprovados, as informações relacionadas a essas parcerias precisam ser transparentes à sociedade.

2.2 Relatório resumido de execução orçamentária e seu papel na transparência das PPP's

Em se tratando do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, há o entendimento de que este ajuda a compreender a situação fiscal de cada ente federativo, bem como a execução orçamentária. Segundo Culau e Fortis (2006), o RREO é uma ferramenta importante no que tange à transparência fiscal, instituído pela LRF. O relatório deve ser elaborado e divulgado bimestralmente e deve ser acompanhado de demonstrativos que explicitem: a apuração da receita corrente líquida, as receitas e as despesas previdenciárias, os resultados nominal e primário, as despesas com juros e os restos a pagar. (PIMENTEL, 2015). O RREO é previsto na Carta Magna, mais especificamente no artigo 165, §3, que prescreve que: “O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.”

Suas normas de elaboração e publicação são pré-estabelecidas pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Sendo o objetivo, evidenciar aos órgãos de controle, aos usuários e à sociedade a execução das ações do governo a respeito do orçamento estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual. A periodicidade consiste ser em até 30 dias após o encerramento do bimestre, por meio do anexo 13 em cada RREO (STN, 2022).

É por meio da transparência que a gestão pública alcança todo cidadão, no que diz respeito ao acesso às informações, referentes aos gastos do governo. O referido princípio garante o controle social sobre a Administração Pública. Sendo determinada pela LRF a publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária pelos Poderes Executivo, Legislativo, inclusive tribunais de contas, e Judiciário, bem como o ministério público e os órgãos da administração direta: fundos, autarquias, fundações e empresas estatais subordinadas (RESENDE *et al.*, 2014).

Conforme Pimentel (2015), um dos pilares da Administração Pública tem sido a transparência, sendo crucial para a ordem orçamentária, possibilitando a visualização dos efeitos de indicação de confiabilidade da gestão pública, bem como para a demonstração

de uma administração digna, colocando em foco a fiscalização e a gestão responsável envolvida com os resultados divulgados no RREO.

Em PPPs na área da saúde, especificamente em hospitais é necessário um monitoramento mais próximo, acompanhando os dados disponíveis sobre até que ponto a PPP havia alcançado a meta (BASABIH; PRASOJO; RAHAYU, 2022). A perda de informações devido a relatórios não enviados regularmente dificulta a avaliação do progresso.

3 MÉTODOS E MATERIAIS

Na abordagem de Minuzzi (2011), a metodologia e sua importância está em direcionar o pesquisador no desenvolvimento das pesquisas, para que com métodos científicos congruentes, seja possível alcançar os objetivos determinados. Dessa maneira, a pesquisa se apresenta como forma de investigação, que tem como finalidade a busca de respostas às dúvidas e indagações da sociedade por meio de métodos científicos.

Neste estudo objetivou-se demonstrar e comparar as despesas públicas direcionadas para PPP's por meio de valores liquidados dos contratos em vigência no Estado do Amazonas e do município de Manaus.

A pesquisa caracteriza-se, num primeiro momento como pesquisa descritiva, a fim de demonstrar o gasto público com as parcerias público-privada, e como bibliográfica, a fim de complementar os conhecimentos desenvolvidos e possibilitar melhor compreensão da temática abordada.

A abordagem do problema de pesquisa é de caráter quantitativa, evidenciando por meio do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), precisamente em seu anexo 13, os dados referentes aos contratos de parceria, disponibilizado no Portal de Transparência da Secretaria da Fazenda do estado do Amazonas – SEFAZ/AM, pelo seguinte endereço eletrônico <<http://www.transparencia.am.gov.br/responsabilidade-fiscal/>> e pelo Portal de Transparência da Prefeitura de Manaus, disponível em <<https://transparencia.manaus.am.gov.br/transparencia/v2/#/dadosgestao>>.

Para esta pesquisa a população compreende ao total de contratos existentes de parcerias no Estado do Amazonas e no Município de Manaus. Das parcerias vigentes, no âmbito estadual, foram selecionados: 1) Contrato nº 061/2013 – Hospital Delphina Rinaldi Abdel Aziz e 2) Contrato nº 067/2015 – Central de Material Esterilizado (CME), e no âmbito municipal: 3) Contrato nº 29/2012 - Rio Negro SPE e 4) Contrato nº 30/2012 - Rio Solimões SPE, tendo como período utilizado os anos de 2015 a 2021.

Observa-se que todos os contratos que compõem a amostra selecionada correspondem ao setor da saúde. Este setor é considerado de alto custo dos serviços especialmente em hospitais, e sofre constantemente alterações em suas demandas financeiras que podem ser causadas por mudanças na demografia, epidemiologia, como a tendência de aumento de doenças crônico-degenerativas e novas demandas e desenvolvimentos tecnológicos (BASABIH; PRASOJO; RAHAYU, 2022).

4 ANÁLISE DE RESULTADOS

As parcerias público-privadas se incluem em diversos setores sociais, como por exemplo: a saúde, educação, infraestrutura, segurança, transporte, lazer e serviço, estes que são apenas alguns dos direitos que devem ser garantidos de acordo com a nossa Constituição Federal.

Os contratos apresentados no demonstrativo das parcerias público-privadas do Estado do Amazonas e do Município de Manaus, exibem o aparecimento do investimento em saúde nessa modalidade, a mesma representatividade do setor de saúde se repete em outras unidades federativas conforme constatado por Pereira *et al.* (2016), que revelou que a quantidade de contratos de PPP, em 2014, por área de governo, chegou a ser de 4 contratos destinados a área da saúde, sendo destaque o Estado da Bahia, com uma parceria firmada para a construção do Hospital do Subúrbio, e o outro empreendimento na melhoria do hospital público Instituto Couto Maia.

4.1 As Parcerias Público-Privadas no Estado do Amazonas

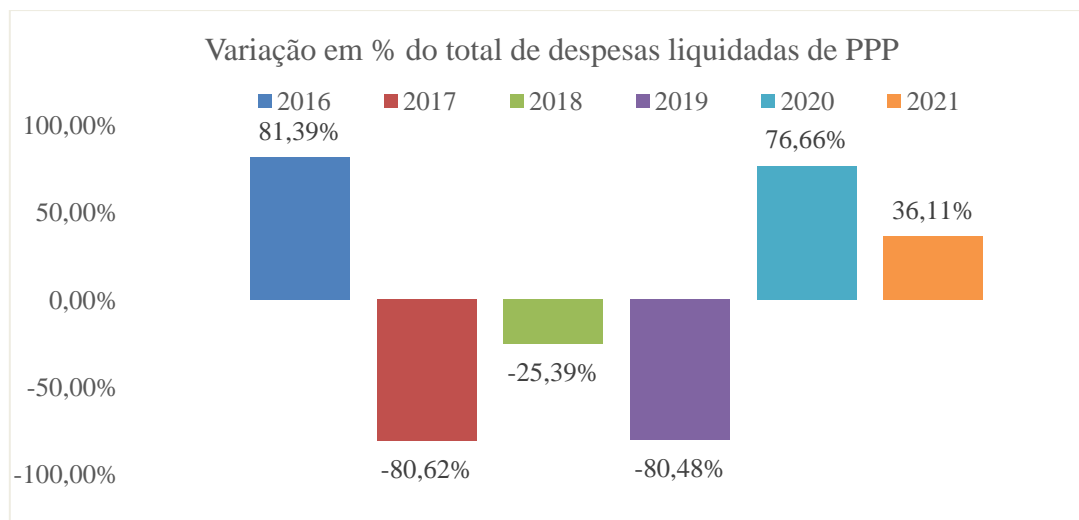
A participação da iniciativa privada no financiamento de obras e serviços públicos pode envolver inúmeros arranjos institucionais, aumentando gradativamente o seu envolvimento, partindo dos contratos de prestação de serviço de curto prazo, licitações, terceirizações, concessões e, por fim, alcançando o grau máximo de participação, as privatizações, no caso da alienação total dos ativos (PÉRICO, 2005).

Foi realizado um levantamento do total das despesas liquidadas de PPP's do ano de 2015 a 2021, com base no Anexo 13, a fim de calcular índices percentuais de diferença entre os períodos, comparando a variação do gasto público com as parcerias público-privada.

No Estado do Amazonas, nota-se o aumento de 81,39% em 2016 com relação ao total das despesas liquidadas em 2015, uma diferença de aproximadamente R\$ 94 milhões de reais, dada pelo acréscimo de investimento no Hospital Delphina Aziz e também pela contratação da Central de Material Esterilizado (CME), totalizando assim o valor de R\$ 115 milhões no ano de 2016. Já no ano de 2020, período marcado pela recente pandemia, decorrente de um alto índice de atendimento da população, registrado também por um aumento em sua despesa de 76,66%, representando R\$ 93 milhões a mais em relação ao ano de 2019.



Figura 1 – Índices percentuais de diferença de despesas liquidadas entre os anos de 2015 e 2021, do Estado do Amazonas.



Fonte: Elaborado a partir dos dados da pesquisa.

A tabela 1 apresentada abaixo tem por objetivo comparar a previsão com a execução do total das despesas de PPP nos anos de 2015 a 2021, no estado do Amazonas. Podemos observar que a execução das despesas liquidadas durante esse período tem sido menor que a respectiva previsão, entre 2017 e 2019 concentra o período com menor gasto com PPP, ou seja, as despesas executadas foram menores que as despesas previstas, demonstrando uma economia na realização das despesas.

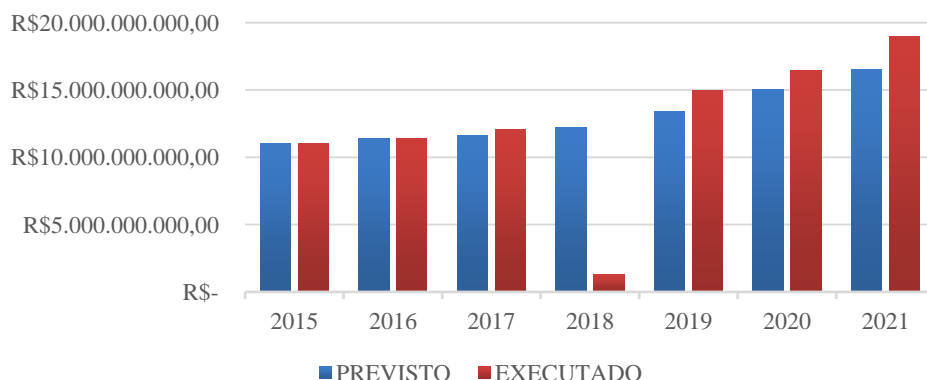
Tabela 1 – Previsão e execução do total de despesas liquidadas de PPP entre os anos de 2016 e 2021, no Estado do Amazonas.

Total das Despesas de PPP	2016	2017	2018	2019	2020	2021
PREVISTO	R\$ 144.575.571,39	R\$ 212.191.172,24	R\$ 233.291.122,86	R\$ 235.978.204,54	R\$ 247.777.114,77	R\$ 237.361.876,88
EXECUTADO	R\$ 115.934.487,13	R\$ 64.188.051,44	R\$ 51.191.478,03	R\$ 28.363.492,58	R\$ 121.534.905,79	R\$ 190.226.366,43
(Previsão - Execução)	R\$ 28.641.084,26	R\$ 148.003.120,80	R\$ 182.099.644,83	R\$ 207.614.711,96	R\$ 126.242.208,98	R\$ 47.135.510,45
% (EXE / PREV)	80,19%	30,25%	21,94%	12,02%	49,05%	80,14%

Fonte: Elaborado a partir dos dados da pesquisa.

A figura a seguir demonstra a variação que ocorre em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) no Estado do Amazonas durante os anos de 2015 a 2021. Percebe-se uma diferença relevante no ano de 2018, em que a receita corrente líquida executada equivale à 10,85% do valor previsto, diferentemente do que ocorreu nos seguintes anos, destacamos os últimos 3 anos (2019 a 2021), onde houve o aumento de 11% a 15% do que foi previsto para o executado, gerando excesso de arrecadação.

Figura 2 – Previsão e execução da Receita Corrente Líquida entre os anos de 2015 e 2021, do Estado do Amazonas.

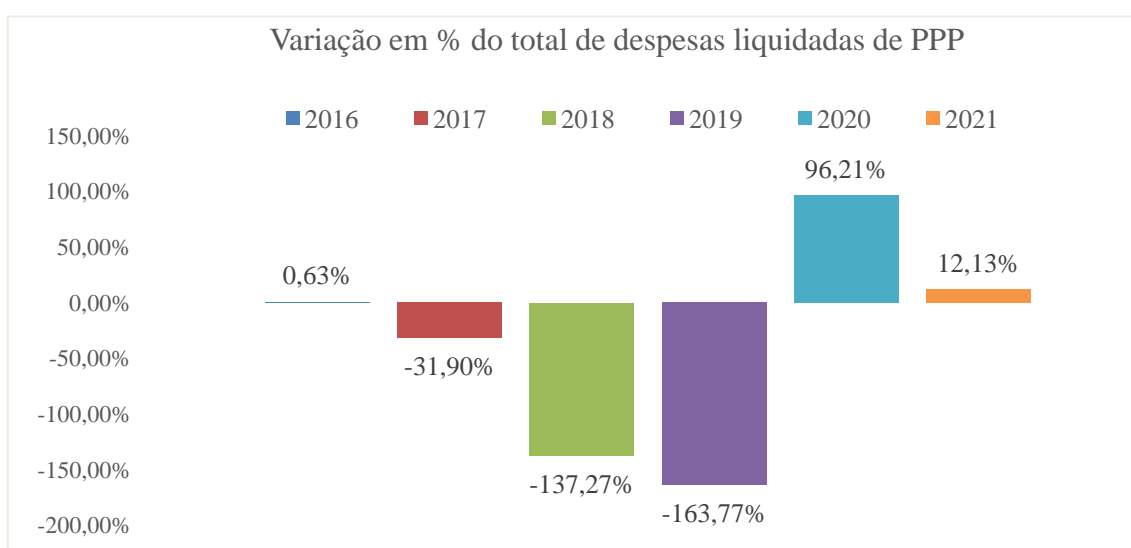


Fonte: Elaborado a partir dos dados da pesquisa.

4.2 PPP's no Município de Manaus

Assim como foi analisado nos tópicos anteriores de competência estadual, também foi realizado um levantamento do total das despesas liquidadas de PPP por ano no âmbito municipal. A figura 3 evidencia de maneira clara a variação da despesa com PPP em dois anos consecutivos, em 2019, com aproximadamente R\$ 1,9 milhão no total de suas despesas, o equivalente a -163,77% em comparação ao ano de 2018, representando o ano com menor índice de despesa com PPP. Já o ano de 2020, houve um aumento de aproximadamente R\$ 50,2 milhões com relação à 2019, totalizando uma diferença de 96,21%.

Figura 3 – Índices percentuais de diferença de total de despesas liquidadas de PPP entre os anos de 2015 e 2021, Município de Manaus.



Fonte: Elaborado a partir dos dados da pesquisa.

O total de despesas de PPP é resultante das despesas derivadas dos contratos das parcerias público-privadas que são celebrados e os que estão em fase de contratação pela administração pública direta e indireta (MDF, 2022). A tabela 2 mostra a previsão e a execução das despesas liquidadas de PPP nos anos de 2016 a 2021 em Manaus, nota-se que durante esses anos a execução foi inferior as suas previsões, criando um cenário de economia de despesas com PPP. Cabe destacar o ano de 2020, onde o gasto público com parcerias aumentou o equivalente a 69,16% com relação a sua previsão.

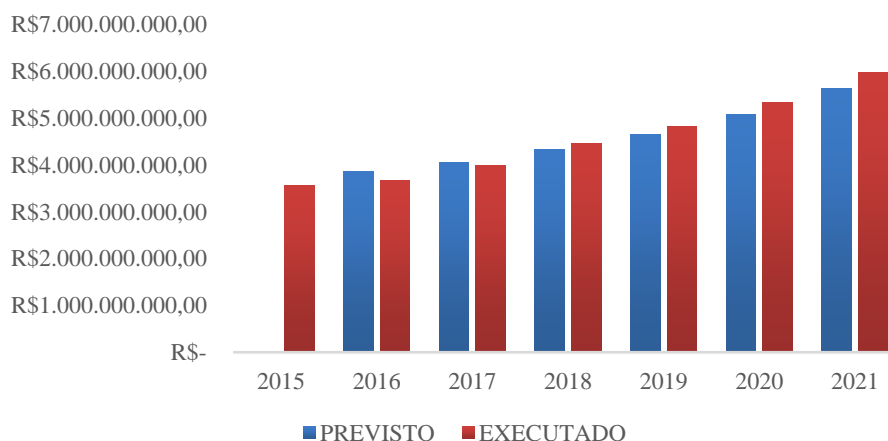
Tabela 2 – Previsão e execução do total de despesas liquidadas de PPP entre os anos de 2016 e 2021, no município de Manaus.

Total das Despesas de PPP	2016	2017	2018	2019	2020	2021
PREVISTO	R\$ 62.121.510,71	R\$ 55.732.215,88	R\$ 68.488.965,56	R\$ 71.913.413,84	R\$ 75.509.084,53	R\$ 79.284.538,75
EXECUTADO	R\$ 16.342.164,48	R\$ 12.389.766,78	R\$ 5.221.767,53	R\$ 1.979.661,60	R\$ 52.222.465,38	R\$ 24.141.087,98
<i>(Previsão - Execução)</i>	R\$ 45.779.346,23	R\$ 43.342.449,10	R\$ 63.267.198,03	R\$ 69.933.752,24	R\$ 23.286.619,15	R\$ 55.143.450,77
% (EXE / PREV)	26,31%	22,23%	7,62%	2,75%	69,16%	30,45%

Fonte: Elaborado a partir dos dados da pesquisa.

A Receita Corrente Líquida é registrada a partir da RCL do ano anterior e do exercício de referência, sendo os primeiros cinco bimestres deverá ser informado o valor previsto na LOA, e no último bimestre, o valor da RCL apurada no exercício (MDF, 2022). Nesse contexto, a figura 4 demonstra a previsão e a execução da RCL dos anos 2015 e 2021, em Manaus, cabe destacar que a previsão do ano de 2015 consta no demonstrativo do ano de 2014, dado este não disponibilizado no relatório. Observa-se que há uma crescente evolução da receita corrente líquida no exercício corrente dos anos 2018 a 2021, onde sua execução supera sua previsão, havendo excesso de arrecadação.

Figura 4 – Previsão e execução da Receita Corrente Líquida entre os anos de 2015 e 2021, no município de Manaus.



Fonte: Elaborado a partir dos dados da pesquisa.

No Brasil, as secretarias estaduais e municipais de saúde são os principais órgãos públicos responsáveis por, juntamente com o Ministério da saúde, alocar estes recursos para os hospitais públicos. A urgência em cuidados e serviços de saúde também se reflete em uma demanda por aumentar a capacidade de reação à pandemia e promover o equilíbrio nacional e, neste sentido, a gestão dos serviços de saúde, especialmente dos hospitais públicos brasileiros devem se organizar para superar os desafios em busca de recursos e maior capacidade de gestão que aumentam desde ano passado com a propagação da COVID-19 (RODRIGUES *et al.*, 2020).

Tendo em vista o quantitativo recebido pelo governo do estado do Amazonas para ações de combate à pandemia e que foram utilizados na função saúde, entende-se como necessário um estudo ou a compreensão das contas públicas, pois a gestão do que o poder público fez e como utilizou os recursos públicos precisa de transparência. Seja por razões legais, éticas, morais ou políticas, a fim de garantir que todos os atos públicos possam ser conhecidos, verificados e auditados pela população, sendo fundamental para todo membro do Estado, seja a nível municipal, estadual ou nacional.

É importante lembrar que toda a máquina pública é sustentada e mantida em atividade com dinheiro vindo dos impostos dos contribuintes. Sendo assim, os bens estatais são, literalmente, de propriedade da população e, como tal, as pessoas têm o direito de saber o que é feito com o dinheiro de suas contribuições (CR2, 2019).

Comparando o presente estudo com o de Feltes (2018), vê-se que ocorreram divergências no orçamento da maioria dos Estados analisados, em outras palavras, os valores orçados foram diferentes dos realizados nos períodos de 2014 a 2016. É importante salientar que na referida pesquisa, houve economia de despesa orçamentária nos 14 Estados estudados, sendo que, o Estado de Roraima foi o que menos empenhou despesa ao longo desse período, apenas 58%. A mesma economia de despesas também é revelada pelo estudo de Carvalho (2014), que constatou que a execução orçamentária do Estado de São Paulo no ano de 2014 a 2016 obteve economia de despesa orçamentária.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do presente trabalho foi demonstrar e comparar os valores liquidados em relação aos exercícios de 2015 a 2021, para o estado do Amazonas e do Município de Manaus, baseado no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), mais especificamente sobre os contratos celebrados entre o Hospital Delphina Aziz e a Central de Material Esterilizado (CME) em âmbito estadual, e os contratos celebrados entre a Rio Negro SPE e a Rio Solimões SPE em âmbito municipal. Assim, demonstrando eventuais diferenças entre os valores que foram planejados no orçamento e os realizados, trazendo transparência e conformidade legal.

Para que esse objetivo fosse atingido, foram coletados no Portal de Transparência dos entes o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), os quais constavam no anexo 13 os dados referentes aos contratos firmados.

Com a análise dos resultados, notaram-se grandes divergências primeiramente entre valores das despesas tanto do Estado quanto no Município durante o período analisado. Em seguida, os valores das despesas que foram efetivamente executados, não correspondem às expectativas do que foi previsto, e por fim, a execução da receita

corrente líquida no Amazonas em 2018 é muito abaixo das que ocorrem nos demais anos e em relação a Manaus.

O Estado do Amazonas em 2016, obtém um aumento em suas despesas no valor de R\$ 94 milhões de reais em relação ao ano anterior, o que corresponde a 81,39%. Nos 3 anos seguintes as despesas diminuem totalizando R\$ 87.570.994,55 milhões de reais, ou seja, no decorrer desses anos, o valor das despesas somadas não ultrapassa aquela correspondente a 2016. Já no ano de 2020, período em que ocorreu auge da pandemia, há novamente o acréscimo dos valores em R\$ 93 milhões de reais em relação ao ano anterior. Diferentemente do que ocorre no aspecto municipal, sendo em 2016 o aumento ínfimo de 0,63%, equivalendo a R\$ 102 mil reais. Em contraposição, no ano de 2020 há um aumento significativo de 96,21% em relação ao ano anterior.

Outro ponto a ser destacado, são os valores efetivamente executados em relação aos previstos nas parcerias. Em 2016, o valor executado da despesa chega a ser 80,19% do valor previsto, deixando de executar 19,81%, o que equivale a pouco mais de R\$ 28 milhões de reais. Nos três anos seguintes, o valor executado não se aproxima nem da metade daquilo que foi previsto. Em 2020 e 2021, há o acréscimo de 49,05% e 80,14% das execuções, respectivamente, em razão da pandemia. É importante destacar que em Manaus, os percentuais do valor de execução sobre o previsto de 2016 a 2019 são relativamente constantes, o que não ocorre em 2020, sendo executado quase 70% do valor previsto.

Os resultados obtidos na previsão e execução da Receita Corrente Líquida em ambos os entes são diversos em 2018. No aspecto estadual há uma diferença relevante, em que a receita corrente líquida executada equivale a 10,85% do valor previsto, o que não se repete nos três anos seguintes, cujo valor da execução será maior que o previsto. Em Manaus, não houve esta desarmonia em 2018, porém no decorrer dos anos (2015 a 2021), há um aumento constante dos valores executados sobre os previstos.

Em resposta ao problema de pesquisa, é possível afirmar, pela análise do conteúdo estudado, que os gastos executados em 2016 a 2021 são diferentes, considerando uma relação Estadual e Municipal. Em 2018, especificamente, essa desigualdade é ainda mais visível. Por fim, nos anos de 2019 a 2021, os gastos tendem a ser mais semelhantes em razão da pandemia.

Em suma, sugere-se para fins de pesquisas futuras, a aplicação dos valores ou quocientes obtidos para o Município de Manaus e o Estado do Amazonas, os quais podem ser utilizados para os próximos anos, observando os limites que são estabelecidos pela LRF. Além disso, propõe que sejam questionadas as causas dos resultados obtidos.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASABIH, M.; PRASOJO E.; RAHAYU A. Y. S. Hospital services under public-private partnerships, outcomes and, challenges: A literature review. **Journal of Public Health Research**, v.11, n.3, 2022. doi:[10.1177/22799036221115781](https://doi.org/10.1177/22799036221115781).

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Lei de PPPs. **Diário Oficial da União**, Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm.

BRASIL. Lei nº 13.529 de 04 de dezembro de 2017. Dispõe sobre a participação da união em fundo de apoio à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas; altera a lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. **Diário Oficial da União**, Brasília. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=13529&ano=2017&ato=a22kXQq5EeZpWT792>

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.

CARVALHO, T.; ROSA, F. S. Análise da execução orçamentária do estado de São Paulo no período de 2016. **Governnet: a revista do administrador público**, Curitiba, p.1-15, mar. 2016. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/>>.

CORREIA, V. C. C. **Parcerias Público-Privadas: Análise do Custo-Benefício**. Dissertação (Mestrado em Contabilidade e Finanças), Instituto Politécnico de Setúbal. Escola Superior de Ciências Empresariais, Setúbal, 2014. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/7718>.

CULAU, A. A.; FORTIS, M. F. A. Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. **Anais... XI Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Ciudad de Guatemala, 7 – 10, nov. 2006.

DINIZ, A. S.; PAULA, C. E. A.; ZUIN D. C.; MELO, D. Q. As vantagens, desvantagens e cautelas na contratação das parcerias público-privadas pela gestão pública. Disponível em: <<http://doi.org/10.6008/CBPC2179-684X.2021.001.0015>>. **Revista Brasileira de Administração Científica**, v.12, n.1, p.186-202, 2021.; Rio Paranaíba/MG, 2021.

DUARTE, L. G. M.; SILVA, R. L. A. As parcerias público-privadas na administração pública moderna. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/18912> **Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro**, v. 265, p. 69-86. Juiz de Fora/MG, 2014.

FELTES, T.; ROSA, F S. **Análise Da Execução Orçamentária Dos Estados Brasileiros No Período De 2014 A 2016**. TCC (Graduação) – Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Socioeconômico. Curso de Ciências Contábeis. Florianópolis/SC, 2018.

FERNANDEZ, R. N.; LIMA, A. F. R. Public Accounts and Public Private Partnerships: An Empirical Analysis Through Survival Models for Brazilian Municipalities from 2004 to 2018. **Economic Analysis of Law Review**; Brasilia V. 12, n. 2, p. 171-190.



GONÇALVES, K.V. **PPP: um paradigma a ser conquistado no Brasil a partir das experiências internacionais**. 2007. 121 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, 2007. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/90024>>.

HOPPE, E. I.; KUSTERER, D. J.; SCHMITZ, P. W. Public-private partnerships versus traditional procurement: An experimental investigation, **Journal of Economic Behavior & Organization**, Elsevier, v. 89, n. C, p. 145-166, 2013.

ITAPARICA, A. L. M. **Transparência em parcerias público-privadas no Brasil: uma análise dos desafios e perspectivas da produção técnico-científica**. 39 fl. (Monografia de Especialização) Brasília: ISC/TCU, 2023.

KRENTZ, A. G. **Contabilização E Transparência Das Parcerias Público Privadas: Boas Práticas do Estado de Minas Gerais**. Monografia (Bacharelado em Ciências Contábeis) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

KURACHI, N. K. **A parceria público-privada como instrumento efetivo do desenvolvimento econômico e social**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Unimar, Marília, 2007.

MATOS, N. B.; GONÇALVES, A. O. **Parcerias público-privadas: Surgimento, conceitos e desafios para a contabilidade pública**. In **Anais: XIII Congresso ANPCONT**. São Paulo/SP, 2019.

MANUAL DE DEMONSTRATIVOS FISCAIS: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Economia, Secretaria do Tesouro Nacional. – 12ª ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2021. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf>>.

MEDINA, M. F.; GONÇALVES, M. M.; NEVES, S. N. **Manual de PPPs do Estado do Amazonas**. Disponível em: <<http://www.sefaz.am.gov.br/subMenu.asp?categoria=38030>>. Conselho gestor do programa estadual de parcerias público-privadas. Manaus/AM, 2014.

MINORI, A. F. **As parcerias público-privadas e o desenvolvimento sustentável do Amazonas: uma análise da Lei Estadual nº 3.363/08**. 2011. 190 f. Disponível em: <<https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/tede/4349>> . Dissertação (Mestrado em ciências Jurídicas) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2011.

MINUZZI, J. **Desenvolvimento de metodologia para identificar competências da governança endógena de arranjos produtivos locais**. Tese (Doutorado em Engenharia de produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/95321>>.



PLATT NETO, O. A.; CRUZ, Flavio da.; ENSSLIN, Sandra R.; ENSSLIN, L. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 18, n. 1, p. 75-94, 2007. Universidade Federal de Minas Gerais Brasil. Minas Gerais, 2007.

PAULUS JR, A. Gerenciamento de recursos materiais em unidades de saúde. **Revista Espaço para a Saúde**. v.7, n.1, p.32, 2005.

PEREIRA, M. M. F. Parcerias Público-Privadas: Amplitude da Capacidade Institucional em prestação de Serviços Públicos. **Revista de Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, nº 36, p.246-264, ago. 2017.

PEREIRA, R. A.; ALVES, M. C. E.; CRUZ, C. F. Análise Sobre as Despesas de Parcerias Público-Privadas (PPP) nos Estados Brasileiros. **Anais...VII Congresso Nacional de Administração e Contabilidade-AdCont 2016**. Rio de Janeiro/RJ, 2016. Disponível em: <<http://adcont.net/index.php/adcont/adcont2016/paper/view/2246/0>>.

PÉRICO, A. E.; REBELATTO, D. A. N. Desafios das parcerias público-privadas (PPPs). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 39, n. 5, p. 1031 a 1052, 2005. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6578>. Acesso em: 13 abr. 2022.

PIMENTEL, G. S. **Transparência na gestão pública: um estudo sobre a publicação do relatório resumido da execução orçamentária e relatório de gestão fiscal dos municípios de Rondônia à luz da LRF.**; Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Fundação Universidade Federal de Rondônia/UNIR.; Cacoal/RO, 2015.

PRIANTE, L.V.; DOS SANTOS, L.B.A.; OLIVEIRA, J.S.; ALVES, A.T. Análise Da Execução Orçamentária do Fundo Municipal de Saúde de Manaus no Período De 2012 a 2014. **Revista Perspectivas em Políticas Públicas**, [S. 1]. Belo Horizonte | Vol. X | Nº 20 | P. 23-49 | jul/dez 2017.

RADARPPP. Parcerias público-privadas e concessões: Desempenho dos entes estaduais no ciclo de governo 2019-2022. 2023. Disponível em: <https://radarppp.com/wp-content/uploads/2023/01/09-desempenho-dos-estados-2019-2022.pdf>

RESENDE, L. S.; DO VALE, C. R.; MELO, M. P. S.; DA SILVA, F. B.; CARVALHO, K. W. **Transparência na Gestão Pública: um Estudo sobre a Publicação do Rreo e Rgf dos Municípios da Microrregião São João Del Rei à Luz da Lrf**. XI Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia (SEGeT-2014). Resende/RJ, 2014.

RODRIGUES, S. A. K.; OLIVEIRA JÚNIOR, L B.; VIEIRA, B. B.; MIRANDA, C. R. Desafios da gestão de hospitais públicos brasileiros no cenário da pandemia COVID-19. **HU Revista**, v. 46, p. 1–2, 2020. DOI: 10.34019/1982-8047.2020.v46.30492.

SARMENTO, J.M. **Parcerias Público Privadas**, Fundação Francisco Manuel dos Santos, editora: Ensaios da Fundação, Lisboa, 2013.

SANTOS, R. M. Melhorando as informações a Riscos Decorrentes de Parcerias Público Privadas. **Cadernos de Finanças Públicas**. Brasília, v. 19, n. 2, 13 mar. 2020.

SILVA, A. N. S. **Parceria Público-Privada: Análise do Projeto Aperfeiçoando as PPPs no Brasil.**; Monografia apresentada ao curso de Administração Pública do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas – ICSA da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia AfroBrasileira – UNILAB.; Redenção/CE, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.unilab.edu.br/jspui/handle/123456789/1033>>.

TESOURO NACIONAL TRANSPARENTE; **Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)/ UNIÃO.** Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/contabilidade-e-custos/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo-uniao>>.